

DOM CONTEXTO

EDIÇÃO ESPECIAL

GESTÃO PÚBLICA



DEZEMBRO/2020



◆ Reflexões e percepções a respeito da proposta da Reforma Administrativa do Governo Federal

CONFIRA MAIS A SEGUIR

FDC

CARTA DO EDITOR

Faltam poucos dias para finalizar 2020. Este ano está sendo marcado por aprendizados e muitos desafios, tanto nas instituições públicas quanto nas organizações privadas.

Parceria e colaboração foram fatores norteadores de várias atividades econômicas e políticas, neste contexto da pandemia, que colocaram à prova a nossa capacidade de mudanças e transformações.

A FDC, com o intuito de mediar discussões sobre Gestão Pública, reuniu um grupo de colaboradores e especialistas, ao longo do ano, para a realização de ciclos de diálogos sobre temas de interesse da administração pública.

Com o objetivo de compartilhar algumas das reflexões destes encontros, convidamos os professores da FDC, Humberto Martins e Renata Vilhena, para orquestrar a produção de artigos, unindo visões diversas para o avanço das questões que envolvem a Reforma Administrativa.

Desta forma, decidimos dedicar uma edição especial da DOM Contexto sobre este tema, que é relevante para o desenvolvimento da sociedade e do Brasil.

Paulo Resende
Editor-Executivo

Roberto Sagot
Vice-Presidente Executivo



SUMÁRIO

GESTÃO DE PESSOAS

Os tempos demandam uma nova administração pública

por Wagner Lenhart

04

PERSPECTIVA ECONÔMICA

Reforma administrativa, produtividade e equidade

por Paulo Paiva

11

ESTADOS

A pandemia e os novos contornos para a reforma administrativa nos estados

por Fabrício Marques Santos

18

MUNICÍPIOS

Gestão local inovadora para transformar a vida das pessoas

por Giovana Vícter

23

SERVIÇO PÚBLICO

São as pessoas que contam nos governos

por Francisco Gaetani e Guilherme Coelho

29

CAPACIDADE DE GOVERNO

Como aumentar a capacidade de governo?

por Ricardo de Oliveira

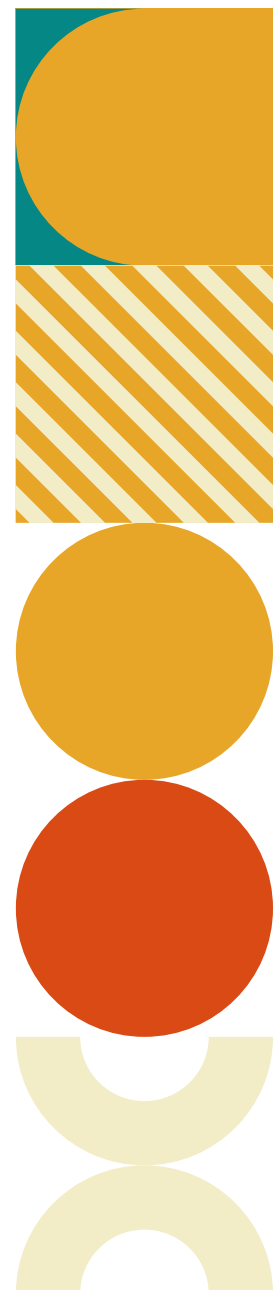
36

PROCESSO DE REFORMA

Percepções sobre a reforma administrativa

por Humberto Martins e Renata Vilhena

41





Créditos da Imagem: Depositphotos

GESTÃO DE PESSOAS

Os tempos demandam uma nova administração pública

por **WAGNER LENHART**

“Hoje, a única constante é a mudança, e o ritmo da mudança está aumentando”, afirma Peter H. Diamandis, no prefácio do livro *Organizações Exponenciais*. A sentença acima, formulada por uma das maiores lideranças da atualidade, destaca uma característica marcante do nosso tempo. Vivemos em uma sociedade global que atravessa um processo de evolução tecnológica sem preceden-

tes, o que traz grandes desafios para indivíduos e organizações públicas e privadas ao redor do mundo.

Nas duas últimas décadas, impulsionadas pelo avanço de novas tecnologias, mudanças profundas aconteceram na dinâmica social, impactando diretamente a maneira como vivemos, interagimos, trabalhamos, aprendemos e nos divertimos. Diante desse cenário, toda e qualquer organização que quiser ter sucesso e atingir seus objetivos precisará acompanhar essas rápidas transformações e ser capaz de se reinventar.

Não é diferente com a administração pública. Chegou a hora da sociedade brasileira refletir sobre o tema e se questionar: a administração pública brasileira, enquanto organização, está preparada para enfrentar esse mundo cambiante e acelerado? É possível projetar que o sistema desenhado na Constituição de 1988 dará conta dos desafios que teremos nos próximos anos? O modelo de gestão de pessoas que temos hoje traz as características necessárias para acompanhar essas mudanças e entregar um serviço público de qualidade para a população brasileira?

O tema é complexo e, bem por isso, não há pretensão de esgotá-lo neste artigo. Assim, optou-se por fazer um recorte e tratar de um ponto central, que representa um grande desafio para a administração pública brasileira de hoje e de amanhã, a saber, o tipo de vínculo que o Estado estabelece com os servidores públicos.

O modelo de vínculo aplicado ao servidor público brasileiro foi estabelecido em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Desta forma, o padrão de contratação, a natureza jurídica do vínculo, as hipóteses de desligamento e outras regras relacionadas foram definidas trinta e dois anos atrás. À exceção da EC nº 19 de 1998, que trouxe alterações pontuais como a ampliação do estágio probatório e a inclusão da insuficiência de desempenho como hipótese de desligamento do servidor público, o sistema proposto permanece o mesmo até os dias de hoje.

Em seu art. 39, *caput*, a Constituição Federal estabeleceu que cada um dos entes da federação terá regime jurídico único para os servidores públicos per-

manentes. Com isso, a regra foi a instituição do regime estatutário para todos os servidores públicos, independentemente das funções ou atividades por eles desempenhadas. Tal regime se caracteriza especialmente pelo seguinte:

- I. conjunto de regras próprias que regulam a relação jurídica funcional entre servidor e Estado;
- II. investidura no cargo através de concurso público de provas ou de provas e títulos;
- III. estabilidade após 3 anos de estágio probatório;
- IV. desligamento apenas em duas hipóteses: sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo (a terceira hipótese, procedimento de avaliação periódica de desempenho, jamais foi regulamentada e, portanto, não é aplicada).

Nesse modelo, todos os servidores possuem o mesmo vínculo e são, de maneira geral, regidos pelas mesmas regras. Apenas uma fração residual da força de trabalho, constituída pelos ocupantes de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração e pelos contratados temporários, nas limitadas hipóteses de excepcional interesse público, foge desse padrão. Hoje, no Governo Federal, os servidores efetivos regidos pelo regime jurídico único representam 84,3% da força de trabalho; os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração 0,92%; os temporários 13,05% e os celetistas 1,73% (este último grupo, um resíduo de casos excepcionais).

Das características do atual modelo, a que mais preocupa e se mostra dissonante do momento histórico que vivemos é o longo, inflexível e inalterável compromisso que a administração firma com o servidor a cada nomeação que é realizada. Levantamento feito no executivo civil federal revela que, em média, um servidor público (considerando período de atividade, inatividade e pensão) permanece na folha de pagamento da União durante 59 anos. São quase seis décadas de vínculo, em que a população brasileira, geração após geração, arca com os custos. Mesmo que a atividade desempenhada por aquele servidor se

torne obsoleta, mesmo que as demandas da sociedade mudem, não há espaço para ajustes, o vínculo é perene e indissolúvel.

A situação é especialmente dramática, pois o gestor que autoriza hoje uma nomeação em cargo efetivo estabelece um compromisso de décadas, que não pode ser alterado, a não ser no caso de o servidor cometer um crime ou uma infração disciplinar grave. O pior é que, em um mundo que muda cada vez mais rápido, o gestor está contratando um perfil profissional que talvez não seja mais relevante daqui a 5 ou 10 anos. Em outras palavras, União, Estados e Municípios estão firmando compromissos indissolúveis por décadas sem saber se precisarão daqueles perfis profissionais nos próximos anos.

A estabilidade no serviço público tem uma função relevante, especialmente para aquelas posições que são típicas da atuação estatal, como fiscalização e segurança, em que a natureza da atividade demanda autonomia e proteção. Nesses casos, a estabilidade se mostra verdadeira salvaguarda e peça importante para a proteção do Estado e da população. E isso deve ser preservado. É importante destacar, porém, que a estabilidade não pode ser um escudo para pessoas descomprometidas e que o grau de estabilidade pode e deve variar, dependendo da natureza da atividade desempenhada pelo servidor. Mais, quando a estabilidade mantém nos quadros públicos perfis profissionais que se tornaram obsoletos ou que não atendem mais às demandas da população, ela deixa de atender aos interesses da sociedade e passa a atender apenas a interesses individuais. E isso deve ser alterado.

Ainda mais em uma sociedade que muda cada vez mais rápido. Em artigo publicado pela Harvard Business Review, com o título *Tours of Duty: The New Employer-Employee Compact*, Reid Hoffmann, Ben Casnocha e Chris Yeh destacam que, com a globalização e a chegada da era da informação, o padrão antigo de estabilidade que caracterizava as relações de trabalho no século XX foi substituído por mudanças rápidas e imprevisíveis. A estabilidade de décadas passadas, presente inclusive na iniciativa privada, não se mostra mais adequada

na dinâmica atual de transformações aceleradas. Agora, as palavras de ordem são adaptabilidade, agilidade e empreendedorismo. Nesse sentido, os autores afirmam: “O tempo chegou, nós acreditamos, para um novo contrato entre empregador e empregado. Você não pode ter uma companhia ágil se você dá aos empregados contratos de uma vida toda”.

De fato, a literatura contemporânea de gestão já alerta, há alguns anos, que organizações rígidas, com estruturas pesadas e pouca capacidade de adaptação estão destinadas a ter muitas dificuldades para alcançar seus objetivos, a perder relevância ou deixar de existir. Nessa linha, Sandro Magaldi e José Salibi Neto afirmam, em “Gestão do Amanhã: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª revolução industrial”, que “qualquer companhia desenhada para ter sucesso no século XX está destinada a fracassar no século XXI”.

Falamos do setor privado, mas o princípio serve para o setor público. Sim, é verdade que possuem características distintas, mas também é verdade que a dinâmica social e os parâmetros de gestão, com os devidos ajustes, impactam e se aplicam tanto ao setor privado quanto ao público. É a constatação de Peter H. Diamandis e Steven Kotler, no seu mais recente livro “The Future Is Faster Than You Think”: “Infelizmente, as organizações estabelecidas terão dificuldade em acompanhar o ritmo. Nossas maiores empresas e agências governamentais foram projetadas em outro século, para fins de segurança e estabilidade. Feito para durar, como diz o ditado. Elas não foram construídas para resistir a mudanças radicais e rápidas. É por isso que, de acordo com Richard Foster, de Yale, 40 por cento das empresas Fortune 500 de hoje terão desaparecido em dez anos, substituídas, na maior parte, por novas empresas de quem ainda não ouvimos falar.”

É certo que diversas características do sistema são positivas e merecem ser mantidas, como o ingresso por processo competitivo, meritocrático e impessoal (concurso público). Mas também é certo que outras características do sistema estão defasadas e merecem ser revisadas. Não para desconstruir ou enfraquecer o serviço público, mas sim para atualizá-lo, aperfeiçoá-lo e fortalecê-lo. Enga-

nam-se aqueles que acham que manter o sistema como está, insistindo que é desnecessária qualquer revisão, é valorizá-lo. Pelo contrário, quanto mais tempo passa, quanto mais o sistema se torna anacrônico e ultrapassado, mais problemas vão surgindo e maior é a dificuldade de atender às expectativas da população. O resultado é inevitável, o serviço público se desgasta, gera frustração e, por consequência, se enfraquece.

É com esse espírito e com olhar para o futuro que precisamos de uma ampla e profunda reforma administrativa. É com a compreensão dos movimentos que estão acontecendo em todo o mundo e nas mudanças tecnológicas e de gestão pelas quais estamos passando que precisamos construir juntos uma nova administração pública. O serviço público brasileiro, a organização responsável pelo atendimento das demandas mais sensíveis da população, precisa ser revisado, em especial no tocante ao sistema de vínculo.

Hoje, organizações que almejam ter sucesso, sejam públicas ou privadas, precisam de agilidade, flexibilidade, simplicidade, capacidade de adaptação e inovação, características que infelizmente não representam o modelo atual da administração pública brasileira. É preciso acelerar o passo e preparar nossa gestão pública para o futuro. A proposta de emenda à constituição (PEC 32) apresentada pelo Governo Federal neste ano é o primeiro grande passo nesse sentido. Com ela, o país começa uma jornada de modernização do serviço público, alterando a sua estrutura geral e substituindo o regime jurídico único, anacrônico e disfuncional, por um sistema de vínculos múltiplos, atual e flexível. No lugar de um único tipo de vínculo, aplicado a toda e qualquer atividade, a proposta traz cinco vínculos distintos (cargo típico de Estado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo de liderança e assessoramento, vínculo por prazo determinado e vínculo de experiência) que respeitarão a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor e trarão a necessária capacidade de adaptação para a administração.

A PEC também traz outras mudanças estruturais importantes e propõe a extinção de vantagens distorcidas e distantes da realidade dos demais brasilei-

ros. No entanto, como referido anteriormente, ela representa apenas o primeiro passo. Depois dele, outros deverão ser dados. É preciso regulamentar a nova administração pública, detalhando seus contornos, e o desligamento por insuficiência de desempenho, pendente desde 1998. Também é preciso conduzir outros ajustes legais e infralegais, bem como implementar diversos aprimoramentos gerenciais.

Realizar esse trabalho não é tarefa singela. Reformas administrativas são projetos de fôlego, que demandam muito esforço e comprometimento. Poucas pausas, no entanto, são mais importantes e necessárias para o país. Se queremos ter um serviço público melhor, capaz de atender às necessidades da população, especialmente aquela mais vulnerável, precisamos de uma nova administração pública. Se queremos ter um serviço público que caiba no bolso dos brasileiros e não comprometa as contas públicas, precisamos de uma nova administração pública.

Os tempos demandam mudança. Está em nossas mãos realizar esse movimento. Temos excelentes profissionais no serviço público, basta construir um sistema melhor e os resultados virão rapidamente. A realidade está posta. Devemos ser capazes de encará-la de frente, pois como dizia a escritora russo-americana Ayn Rand “Você pode ignorar a realidade, mas não pode evitar as consequências de ignorar a realidade”. Não vamos ignorar a realidade, vamos encontrar convergências, dialogar e construir uma nova administração pública, alinhada com nosso tempo, preparada para o futuro, ágil, eficiente e justa para todos.



É Secretário Nacional de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**WAGNER
LENHART**





Créditos da Imagem: Depositphotos

PERSPECTIVA
ECONÔMICA

Reforma administrativa, produtividade e equidade

por **PAULO PAIVA**

INTRODUÇÃO

O projeto de reforma administrativa, encaminhado ao Congresso Nacional, foi recebido com grandes expectativas. Para uns, como medida visando à redução do crescente déficit público; para outros, como oportunidade de mudar o paradigma de gestão de pessoal no Brasil.

Esse artigo avalia essas visões. Após fazer uma síntese da trajetória do crescimento da economia, apre-

senta resumo dos dados sobre o funcionalismo público e termina com uma avaliação sobre as oportunidades que a reforma oferece para melhorar a produtividade e reduzir a desigualdade.

ECONOMIA: POR QUE CRESCE TÃO POUCO?

A economia cresce pouco e a desigualdade muito. Entre 1980 e 2017, a renda *per capita* cresceu em torno de 0,7% ao ano, enquanto outras economias emergentes mantiveram expansão acima de 3% e as economias industrializadas em torno de 1,7%, contrastando com o período anterior, quando a renda *per capita* cresceu a 3% ao ano, entre 1950 e 1980. A principal causa dessa desaceleração foi a estagnação da Produtividade Total dos Fatores (PTF).

O déficit primário, que estava em menos do que 2% do PIB, em 2019, pulou para 11%, como resultado da expansão dos gastos devido aos efeitos da pandemia. O desequilíbrio fiscal exige medidas severas para recuperar seu equilíbrio. Nesse contexto, os gastos com pessoal surgem como fortes candidatos a contribuir para a redução do déficit público, quer por seu peso no total das despesas da União (24%), quer pelos níveis de remuneração dos servidores públicos em relação aos empregados do setor privado.

FUNCIONALISMO PÚBLICO: OS FATOS

Número de servidores públicos

O número de servidores públicos no Brasil não é extraordinariamente alto nas comparações com outros países. Segundo o Banco Mundial (Um Ajuste Justo [2017]), a proporção do emprego público no total de assalariados chega a 24%, considerando apenas os trabalhadores do setor formal. Mesmo considerando outras Federações, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, o contingente de servidores públicos no Brasil é relativamente menor.

No entanto, há diferenças importantes na evolução do emprego público, quando se considera os entes federados. Os servidores federais, que em 1997 representavam 17,7% do total de servidores públicos, passaram a representar, em 2017, apenas 10,4%; os estaduais tiveram sua participação relativa reduzida de 47,4%, em 1987, para 32,3%, em 2017. De outro lado, o crescimento relativo dos servidores municipais pulou de 33,5%, em 1987, para 57,8%, em 2017. Hoje, os servidores municipais representam quase 60% de todos os servidores públicos do Brasil. Esse expressivo aumento no número de servidores municipais se deve, principalmente, à expansão do número de municípios ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 1987, havia 4.182 municípios, em 1997, já eram 5.507 municípios e, em 2017, 5.570.

Remuneração dos servidores públicos

O que atormenta a gestão fiscal não é apenas o nível dos gastos, mas seu crescimento. De 2008 a 2019, as despesas com pessoal civil ativo do Executivo Federal tiveram aumento de 145%, pulando de R\$ 44,8 bilhões para 109,8 bilhões. Entre 1986 e 2017, a remuneração média dos servidores do setor público elevou-se de R\$ 3,3 mil para R\$ 4,2 mil.

Essas remunerações variam significativamente quando são desagregadas por entes federados. Por exemplo, em 1986, a remuneração mensal média dos servidores da União era de R\$ 5,0 mil, a dos servidores estaduais, de R\$ 3,6 mil, e dos servidores municipais, de R\$ 2 mil. Em 2017, esses valores eram, respectivamente, R\$ 9,2 mil, R\$ 5 mil e R\$ 2,9 mil. A remuneração média dos servidores da União acumulou um ganho de 84%, enquanto a dos servidores estaduais, de 39%, e a dos municipais, de 41%.

Em relação aos diferenciais entre os Poderes, a remuneração mensal média teve a seguinte variação de 1986 a 2017: no Executivo federal, passou de R\$ 4,8 mil para R\$ 8,55 mil; no estadual, de R\$ 3,6 mil para R\$ 4,66 mil; e no municipal, de R\$ 2 mil para R\$ 2,8 mil. No Legislativo federal, encolheu de R\$ 12,0 mil para R\$

9,9 mil, no estadual foi de R\$ 6,3 mil para R\$ 7,8 mil; e no municipal, caiu de R\$ 4,8 mil para R\$ 4,15 mil. No Judiciário, o federal passou de R\$ 7,4 mil para R\$ 14,1 mil, e o estadual, de R\$ 5,8 mil para R\$ 10,8 mil. Não há Poder Judiciário nos municípios.

Entre os entes federados, as remunerações são, pois, mais altas na União e mais baixas nos municípios e, entre os Poderes, são mais altas no Judiciário e mais baixas no Executivo. Outros estudos que incluem o Ministério Público mostram que essa instituição apresenta as remunerações médias relativamente mais elevadas do setor público.

Finalmente, comparativamente aos salários do setor privado, há diferenças significativas. Entre 2007 e 2017, o salário médio no setor público aumentou de R\$ 3.278,40 para R\$ 4.253,76, enquanto no setor privado foi de R\$ 1.899,69 para R\$ 2.306,71, ampliando, assim, o hiato na remuneração média entre os dois setores. Há um prêmio salarial que nas comparações internacionais é mais alto e crescente, conforme atesta a OECD. Calculando a variação desse prêmio nos salários médios dos dois setores, verifica-se que, de 2007 a 2017, cresceu de 73% para 84%. Sem considerar que há outras diferenças como, no setor privado, bônus e participação em resultados e, no setor público, uma série de benefícios, regime próprio de aposentadoria e estabilidade no emprego.

As despesas com pessoal ativo do setor público, quer seu nível, quer o ritmo de sua expansão, são elevadas, como mostram as evidências. As despesas com pessoal do Setor Público, consolidado nos três entes federados, como proporção do Produto Interno Bruto (13,6% do PIB), são superiores às dos países industrializados, como Inglaterra (8,9%), Estados Unidos (9,5%), Canadá (12,4%) e países latino-americanos como México (8,4%) e Colômbia (7,3%).

A velocidade da expansão dessas despesas é igualmente expressiva. No período de 2000 a 2018, por exemplo, o aumento desses gastos consumiu quase dois pontos percentuais do PIB, passando de 11,7% para 13,6%. Registra-se que, mesmo no período de recessão dos últimos anos, os gastos com pessoal continuaram aumentando.

As evidências são incontestáveis. A força de trabalho na Administração Pública Federal aumentou 34%, entre 2008 e 2019, e a despesa com pessoal civil ativo cresceu 145%, passando de R\$ 44,8 bilhões para R\$ 109,8 bilhões.

Esses gastos, contudo, não representam maior eficácia na entrega de políticas públicas. Alguns exemplos são ilustrativos. No ranking mundial de taxas de mortalidade infantil (mortes por 1.000 nascidos vivos [2018]), o Brasil ocupa a 84ª posição; em educação (nota em matemática no PISA [2015]), ocupa a 67ª posição; em segurança pública (taxa de homicídio por 100.000 habitantes [2017]) ocupa a 91ª posição; e no nível de desemprego (taxa de desemprego [2019]) ocupa a 154ª posição.

A ineficiência do Estado brasileiro pode ser constatada também nos índices de competitividade da economia. A baixa competitividade da economia brasileira resulta de sua produtividade estagnada, como aparece no *ranking* do índice do World Economic Forum (WEF).

Segundo os últimos dados desse *ranking* [2019], o Brasil está situado na 71ª posição entre 141 países. No pilar que mede as instituições públicas, o Brasil despenca para a 99ª posição.

REFORMAR PARA QUÊ?

Nas comparações internacionais, o contingente de servidores públicos no Brasil não é excessivo. O prêmio salarial, contudo, é bem superior ao encontrado nos outros países. Essa diferença decorre de dois fatores. Do lado do setor público, a prática de reajustes tem certa automaticidade. Aproveita-se da autonomia administrativa dos Poderes e da prática de reformulações constantes de planos de carreiras para conceder aumentos superiores ao crescimento da receita pública e com ganhos reais progressivos, independentemente do desempenho da economia. Do lado do setor privado, na média, as remunerações respondem ao desempenho da economia e, principalmente, da produtividade. A combinação

desses dois processos resulta no aumento do prêmio salarial no Brasil, distorção que eleva a desigualdade e reduz a produtividade e a competitividade da economia.

São poucas as possibilidades de a reforma administrativa contribuir para redução imediata do déficit primário. Por um lado, é inviável politicamente fazer demissões ou cortar salário/hora, por outro lado, a Lei Complementar 103/2020 já vedou (art. 8º) à União e aos Estados e Municípios, afetados pela calamidade, que, até 31/12/2021, concedam aumento, reajuste ou adequação de remuneração e que criem cargo, emprego ou função que, alterando a estrutura de carreira, implique em aumento de despesa. A reforma da Previdência Social terá efeitos também na redução de despesas nos próximos anos. Restam, ainda, as possibilidades previstas na Reforma Emergencial (PEC 198/19) e a proibição dos chamados supersalários, obrigando sua limitação ao teto constitucional, medidas que estão aguardando votação no Congresso.

Assim, a reforma administrativa deveria ter como objetivo principal a construção de novo paradigma de gestão de pessoas, que seja mais flexível, mais equânime e adequado à melhoria da eficiência e da eficácia do Estado na entrega dos serviços públicos, com mais qualidade.

Algumas sugestões de temas, que não constam da proposta de reforma administrativa e poderiam ser considerados, são, entre outras:

1. Fixar uma taxa de reposição dos futuros aposentados menor do que 1 e decrescente no tempo, para abrir espaço à adequação dos serviços públicos à progressiva inovação digital.
2. Incluir na legislação federal a inovação que Minas Gerais adicionou à sua Constituição em 1989 (§ 2º do art. 155), estabelecendo a criação de comissão integrada por representantes dos Poderes para, em regime de colaboração, compatibilizarem suas propostas orçamentárias, face às restrições fiscais.
3. Estender a todos os Poderes os efeitos da reforma administrativa.

4. Vedar a criação de novos municípios.
5. Desenvolver programa de inovação digital amplo nas três esferas de governo.
6. Supervisionar a execução das medidas para reduzir o prêmio salarial ao nível dos países que têm características próximas às do Brasil. O crescimento da produtividade da economia é fundamental para reduzir esse hiato.

A reforma administrativa não deve ser vista apenas como essencial para a agenda de ajuste fiscal imediato, embora sua aprovação trará efeitos fiscais duradouros ao longo do tempo. Dever-se-ia sim aproveitar a oportunidade de sua discussão para aprofundar amplo debate, esclarecendo sua importância à sua sociedade, na construção de um novo paradigma de gestão de pessoas, mais flexível e eficiente, que garanta a atuação do Estado para um desenvolvimento mais eficaz e mais justo.



É professor associado na Fundação Dom Cabral e ex-Ministro de Planejamento e Orçamento e do Trabalho.

PAULO
PAIVA





Créditos da Imagem: Depositphotos

ESTADOS

A pandemia e os novos contornos para a reforma administrativa nos estados

por **FABRÍCIO MARQUES SANTOS**

O Brasil, mais do que nunca, tem a necessidade de modernizar o seu sistema de gestão pública. O setor público precisa de se fortalecer para atender às fortes demandas decorrentes do grande passivo social que o país tem com ampla parte da sua população, consolidando políticas públicas efetivamente capazes de contribuir para romper o atraso social

do país. Os desafios já eram enormes e a pandemia neste ano veio para pressionar ainda mais por uma forte e melhor atuação do setor público no país.

Precisamos aprofundar na discussão de uma reforma administrativa, com foco na melhoria do setor público para entregar mais resultados com menos recursos, mais transparência e com ampliação dos mecanismos de parcerias governo/setor privado/sociedade civil. A reforma precisa focar na efetividade das políticas públicas, na eficiência do gasto público e na retomada da confiança da administração pública como um ator importante para o desenvolvimento do país.

Além disso, a reforma da administração pública precisa estar associada a uma estratégia nacional articulada para o desenvolvimento econômico e social do país. O país precisa definir suas prioridades e modernizar sua administração pública para, de forma articulada com outros atores, contribuir na superação dos desafios que precisamos enfrentar nesta década.

O momento é propício para ampla discussão de uma profunda reforma administrativa, mesmo que sua aprovação e implementação ocorra por etapas nos próximos anos. A pandemia mostrou, de forma cabal, o quão indispensável é o Estado para enfrentar uma crise como esta que estamos vivendo. Neste ano, mais do que nunca, os holofotes midiáticos e sociais se voltaram, em peso, para as respostas dadas pelos Estados às demandas necessárias e exigidas pelo contexto em que passamos a vivenciar. Em pouco tempo, estabeleceu-se uma nova rotina na relação Estado-cidadão – com padrões aos quais muitos não estavam acostumados – e os governos foram cobrados pelo estabelecimento de uma gestão cada vez mais célere, apoiada em dados e, sobretudo, transparente.

Precisamos nortear esse amplo debate pela modernização do setor público por alguns eixos estratégicos: Gestão de pessoas; Sistema de incentivos à inovação no setor público; Governança para resultados; Fortalecimento do planejamento governamental; Criação efetiva de um modelo de gestão interfederativa; Controles com focos nos resultados; Transparência, controle e participação

social; Fortalecimento da governança digital; Modelo de compra e contratações como uma função estratégica dos governos.

A emergência na saúde pública abriu espaço para a análise e cobrança em cima de diversos pontos que até vinham sendo trabalhados de forma estratégica por alguns entes. Cresceu, por exemplo, a demanda em torno do aprimoramento na organização dos serviços públicos, a produção, tratamento e divulgação de dados abertos por parte dos governos e a implementação efetiva da Transformação Digital.

Frente a esse contexto, os Estados passaram a contar com o desafio de redefinir seus planejamentos e até mesmo suas estruturas em torno de uma nova agenda que ganha outros contornos a cada dia que passa. Em meio ao combate ao coronavírus, acompanhamos os investimentos dos governos subnacionais em âmbitos que variam da saúde à cultura e que tiveram condições de chegar à população graças à autonomia destes em relação ao governo federal.

Precisamos de um arcabouço legal que permita a racionalização de macroestruturas, com a extinção e fusão de órgãos, cargos comissionados e outras estruturas governamentais, de forma mais simples e que permita dar agilidade às entregas dos governos.

Em um momento de quedas drásticas na arrecadação pública e de incertezas no cenário global, precisamos regulamentar os incentivos para a economia de recursos orçamentários, por meio da regulamentação do uso flexível da economia de despesas (previsto no § 7º do art. 39 da Constituição) por parte dos órgãos ou entidades, inclusive sob a forma de remuneração variável para os seus servidores. Neste momento, muitos entes tiveram de administrar com ainda mais assertividade os recursos públicos e muitos reconfiguraram maneiras de promover, com soluções criativas, a eficiência do gasto público, algo que também alarga, por si só, os perímetros antes estabelecidos em volta da reforma.

Além disso, mudanças provisórias na gestão de pessoas, como teletrabalho e contratações temporárias, dialogam com necessidades preexistentes de

se repensar formas de ingresso e permanência no serviço público, reformular carreiras para movimentação mais flexível dos servidores em diferentes funções e fomentar a capacidade decisória e de liderança para construção de soluções para os novos desafios. Também se reforça a digitalização de processos, a tomada de decisão baseada em dados, a redução de despesas com deslocamentos e ocupação de espaços físicos e a simplificação da burocracia mediante recursos digitais.

Outro potencial que tem se estabelecido em sintonia com o novo momento é forma da entrega do serviço ao cidadão, como a garantia de atendimento de saúde a distância. Acompanhamos a implantação de sistemas de telemedicina e centrais virtuais de informações que reduziram a necessidade de deslocamento de pessoas para unidades de saúde. Esse formato, apesar de autorizado apenas pelo período de duração da crise do coronavírus, ganhou novas chances de se consolidar como instrumento de otimização da infraestrutura e do trabalho de profissionais, aprimorando a gestão pública da saúde.

Para que tudo isso desse certo, entretanto, os governos, principalmente os que não estavam habituados, precisaram realinhar seus trâmites dentro de uma concepção de gestão pública que preza, acima de tudo, pela transparência nos processos e no diálogo com a população. Por conta disso, até mesmo as compras públicas, tópico sensível em muitos aspectos, puderam ser visualizadas por meio de outras perspectivas durante esse período. Foi preciso flexibilizar rapidamente controles burocráticos de aquisição e, ao mesmo tempo, manter a qualidade e a integridade nos processos, já que, mais do que nunca, todos os olhos estavam voltados para as contas públicas. Nesse sentido, organizações como a Transparência Internacional passaram a mapear dados sobre as contratações emergenciais e pressionar os governos por mais informações. Assim, para além das antigas discussões sobre revisão da lei de licitações, vislumbra-se significativo potencial na ampliação do controle social sobre os gastos públicos por meio de dados abertos.

Com a obrigação da disponibilização de informações em sítio oficial específico na internet, os governos tiveram, também, que aprimorar seus trabalhos com as equipes técnicas responsáveis pelo tratamento e divulgação de dados, o que corroborou com o fortalecimento de uma gestão baseada em evidências.

Outro ponto ampliado a partir desse cenário, sem dúvidas, foi a integração entre os Estados, que passaram a trocar ainda mais expertises, analisar a vivência dos demais para alinhar a tomada de decisões e compartilhar tanto os erros quanto os acertos nesse processo, algo que certamente perdurará para além da crise.

O momento, como se vê, exigiu que os governos melhorassem seus modelos de gestão, que tiveram que ser fortalecidos para serem efetivos no cumprimento de suas obrigações e entregassem, de forma rápida, em um cenário instável e com recursos escassos. Isso tudo tem favorecido um novo caminho para o que se esperava de uma reforma administrativa, um debate que está longe de se esgotar. O que fica como certeza, entretanto, é que essa discussão não pode mais seguir outro caminho que não seja o contrário do que visa ao achatamento do Estado.



É Secretário de Estado de Planejamento de Alagoas e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD).

FABRÍCIO
MARQUES
SANTOS





Créditos da Imagem: Depositphotos

MUNICÍPIOS

Gestão local inovadora para transformar a vida das pessoas

por **GIOVANA VICTER**

Os mais de cinco mil municípios brasileiros possuem autonomia financeira, política, administrativa e legislativa. São responsáveis por governar uma população de 211.578.701 brasileiros numa heterogênea realidade geográfica, populacional, urbanística, econômica e social. A nossa Constituição define que, além de administradores de territórios, esses entes são responsáveis pelos serviços

públicos de interesse local, como a manutenção de programas de educação infantil, fundamental e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população.

Além disso, as novas formas de comunicação e interação fortalecem a vocalização das mais diversificadas pautas de demandas que pressionam os governos locais a apresentar soluções para problemas complexos e abrangentes. Agora, passam também a ter que responder a pautas como segurança pública, mitigação de fenômenos climáticos extremos (queimadas e enchentes), inclusão digital e desenvolvimento econômico.

Assim, dada a natureza dos serviços que prestam – próxima do cidadão –, o bom funcionamento dessas administrações é fundamental para garantir qualidade de vida (trânsito eficiente, poluição sonora controlada, vias asseadas) e até mesmo direitos fundamentais dos seus residentes, como à segurança, propriedade, educação e saúde.

A forma com que essas gestões se organizam podem resultar em grandes inovações e resultados positivos ou em problemas que afetam a vida das pessoas. Dentre os fatores que vêm impactando negativamente esses resultados, encontram-se:

- I. no que se refere à gestão de pessoas e carreiras, um ambiente normativo arcaico e incompatível com a dinâmica necessária para a operação eficiente nas políticas públicas;
- II. do ponto de vista do gasto público, uma situação fiscal em que os orçamentos estão muito comprometidos por despesas correntes, principalmente pela folha de pagamentos (inclusive aposentadorias) que ocasiona um achatamento na capacidade de investimentos para crescimento econômico;
- III. a baixa autonomia financeira com poucos incentivos ao fortalecimento na arrecadação tributária própria, o que produz uma dependência de transferências de recursos financeiros sem devida contrapartida de

qualidade na despesa pública, ou seja, em serviços eficientes que atendam à demanda da sociedade.

O cidadão “pertence ao Município”. No posto de saúde, ele é atendido por uma enfermeira e um médico. O guarda municipal é quem está na frente de casa para garantir a segurança e a ordem da cidade e sua circulação. As atenciosas professoras, diretoras e merendeiras alfabetizam as crianças e as mantêm seguras nas escolas. Assim, atribuir incentivos para uma boa atuação desses servidores é um passo fundamental para obtenção de serviço público de qualidade.

Apoiar o bom desempenho desses trabalhadores é valorizá-los. Estratégias arcaicas de promoções e progressões baseadas somente no tempo de serviço colocam profissionais engajados no mesmo patamar daqueles ausentes e descompromissados com a qualidade do serviço que prestam. A reforma administrativa que premia o alcance das metas planejadas aumenta a qualidade do serviço e, conseqüentemente, melhora a vida do cidadão. Principalmente daqueles que mais utilizam os serviços públicos.

Nesse sentido, verifica-se um atraso institucional no ambiente normativo dos municípios. Muitos ainda não absorveram reformas e atualizações legais já realizadas há décadas pela União. Exemplo disso é a permanência em Leis Orgânicas (as Constituições Municipais) de mecanismos de adicionais por tempo de serviço (como quinquênios), incorporações de cargos em comissão, “dobras” e gratificações pecuniárias antigas (por exemplo, por férias não gozadas).

Faz-se, assim, necessário revisar as leis orgânicas e os estatutos dos servidores de modo a disseminar as melhores práticas na legislação de pessoal, como a extinção de incorporações, a substituição de gratificações pecuniárias por outras formas de incentivo (como a licença capacitação) e a possibilidade de criação de estímulos ligados ao seu desempenho.

Outro motivo fundamental para a realização de uma reforma administrativa em âmbito local, além do incentivo à boa performance, é a questão fiscal. A rigidez da folha de pagamentos de servidores tem exercido uma forte pressão

no sentido do aumento das despesas correntes. O Anuário Multicidades, editado pela Frente Nacional de Prefeitos, que sistematiza dados das finanças públicas dos municípios brasileiros, indica que, nos últimos quatro anos, as prefeituras viram erodir sua capacidade de investimento com recursos próprios. Isso porque, no decorrer da primeira metade desta década, foi se estreitando a diferença entre as despesas correntes, incluídas as despesas com amortização da dívida e as receitas correntes (indicador de equilíbrio fiscal), em virtude da subida mais acelerada das primeiras em comparação ao incremento das segundas.

Enquanto as despesas correntes mais amortizações apresentaram um avanço acumulado de 26,3% entre 2010 e 2014, as receitas correntes assinalaram acréscimos de 22,1%. Com isso, o peso da diferença dessas despesas sobre a receita corrente, que chegou a ser de 9,8%, em 2011, recuou para 5,6%, em 2014. Nos anos seguintes, o indicador ficou pouco acima de 5%, para se posicionar em 5,2%, em 2018, quando as receitas correntes (R\$ 594,46 bilhões) e as despesas correntes mais amortizações (R\$ 563,79 bilhões) dos municípios brasileiros tiveram praticamente a mesma taxa de crescimento, de 4,7% e 4,6%, respectivamente.

O baixo nível do indicador persistiu nos últimos quatro exercícios, revelando a dificuldade de as prefeituras investirem com recursos próprios. Ao mesmo tempo, tal situação demonstra a importância de uma reforma que modere o aumento da despesa corrente, pois um salto nesses gastos ou uma frustração de receita podem ter efeitos drásticos sobre as finanças municipais, em face da curta distância que separa as despesas das entradas correntes. Os dados de 2018 demonstram que pouco mais de um quarto dos municípios brasileiros (26,4%) encontrava-se em uma conjuntura em que podia pular muito facilmente de um lado para outro na balança de equilíbrio entre despesas e receitas correntes.

A dependência de transferências para manutenção administrativa sem vinculação à qualidade do serviço prestado também pode ser identificada como um incentivo negativo para melhoria da eficiência.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 (IFGF) revela que 1.856 cidades brasileiras não se sustentam, já que a receita gerada localmente não é suficiente nem para custear a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da prefeitura. O estudo, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), mostra que o indicador de Autonomia – que verifica a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para manutenção da estrutura administrativa – foi o que teve o pior resultado.

A Firjan destaca que, para garantir pelo menos a autonomia em relação aos custos de existência, seria preciso que as cidades que não se sustentam aumentassem os recursos próprios em 50%. Porém, de acordo com os cálculos do estudo, isso é pouco provável especialmente no cenário em que elas experimentaram aumento real de apenas 9,6% de sua receita local nos últimos cinco anos.

Esse ciclo de dependência afeta negativamente a performance administrativa, pois os recursos das transferências (seja Fundo de Participação dos Municípios, seja a cota parte do ICMS e Imposto de Renda) serão automaticamente recebidos, independentemente do resultado da administração, da melhoria dos indicadores de seus resultados ou mesmo da satisfação dos usuários das políticas públicas.

Apesar dos desafios, o início de um novo ciclo de gestões locais – novos mandatos – pode abrir uma janela de oportunidade para incorporação de estratégias inovadoras. Os governos foram eleitos para cumprir um projeto que foi validado pelas urnas. Para isso, será necessário montar equipes, organizar projetos e realizar seu planejamento e entregas para os próximos 4 anos.

A ocorrência da pandemia em 2020 levou os municípios a concentrar seus recursos financeiros, recursos humanos e de gestão sobre questões afetas à saúde e assistência social. Essa definição emergencial de prioridades precisará de ser realinhada. Se bem aproveitada, essa oportunidade pode gerar um laboratório interessante de experiências, como: remanejamento de alocação de pessoal, criação de equipes para atuação multidisciplinar com foco em resolução de problemas e no alcance de metas.

Além disso, apesar das dificuldades de financiamento e da rigidez nos gastos correntes com pessoal, as administrações locais possuem a característica positiva de dispor de maior flexibilidade organizacional com estruturas menos rígidas e hierárquicas. Essa realidade pode beneficiar inovações e resultados em menor prazo do que as tentativas de reformas na União ou mesmo nos Estados.

Importante frisar que, além das grandes reformas institucionais para o aumento da eficiência administrativa dos municípios brasileiros, torna-se necessária a implantação de práticas quotidianas e de mecanismos de decisão que privilegiem a transparência e o diálogo. Mudanças institucionais robustas são essenciais, mas as decisões no dia a dia dos governos podem contribuir significativamente para uma ação pública mais efetiva, econômica, tempestiva e transparente.

Por fim, tanto por razões de eficiência quanto por questões fiscais, reformas administrativas são fundamentais nos municípios. A boa notícia é que suas características organizacionais mais flexíveis e o bom momento político de novas gestões podem acelerar esse processo e proporcionar resultados mais rápidos e visíveis para a vida e o bem-estar dos cidadãos.



GIOVANA
VICTER



É mestre em Política e Desenvolvimento Social pela London School of Economics, possui larga experiência no setor público e privado.



Créditos da Imagem: Depositphotos

SERVIÇO PÚBLICO

São as pessoas que contam nos governos

por **FRANCISCO GAETANI** e
GUILHERME COELHO

Governos importam. Dependemos deles. Algumas pessoas mais – como aquelas que utilizam escolas públicas, o SUS, a Previdência Social e outros serviços direcionados a grupos menos favorecidos ou fragilizados; outras pessoas dependem relativamente pouco da ação governamental. E, ainda assim, utilizam estradas, aeroportos, serviços de trânsito e outros serviços públicos sem os quais a vida em sociedade seria impossível.

Estamos falando, portanto, de pessoas que, sob as mais variadas formas, interagem por meio de instituições, legislações e tecnologias de modo a atender outras pessoas. Nem sempre atentamos para isso. O ente Governo, assim como outros entes como Mercado e Terceiro Setor, é constituído por gente. Ao se resgatar a dimensão humana destas múltiplas interações, a visão que temos de muitos dos desafios, que o setor público brasileiro enfrenta, muda de figura.

Quem é originário de cidades pequenas ou que mora nas áreas mais pobres dos grandes centros urbanos, dos chamados interior ou periferia, sabe que o serviço público tem rosto. A professora do ensino fundamental, o médico do posto de saúde, o policial militar que faz a segurança do bairro, a assistente social que socorre quem não tem mais ninguém, o gerente do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica, a enfermeira do saúde da família, o pessoal da merenda escolar... são todas pessoas, com nomes, sobrenomes e endereços.

Já nos grandes centros urbanos, mais complexos e povoados, predominam as relações de sociedades de massa: impessoais, ansiosas, espasmódicas e, em geral, insatisfatórias, que frequentemente menos pela qualidade do serviço prestado à luz dos meios disponíveis e mais pelas expectativas desinformadas dos que recorrem a serviços públicos por força de necessidades urgentes.

É difícil fazer uma tipologia dos profissionais públicos. O espectro é tão vasto que não há como não incorrer em injustiças ao se generalizar. Os padrões de renda variam muito – por exemplo, da auxiliar de saúde a um juiz. Os níveis educacionais também – como no caso de um professor com doutorado na universidade pública e uma auxiliar de saúde. A interação com os cidadãos é um diferencial importante – como o contraste do policial com um técnico do orçamento revelam. Enfim, há uma série de clivagens que no final das contas situam vários destes funcionários mais próximos do público – como no caso da maioria dos servidores que trabalham em prefeituras – em contraposição àqueles que talvez nunca venham a se deparar com o público para o qual, em tese, trabalham – como a área econômica do governo federal.

Uma importante linha de pesquisa sobre reformas no serviço público é que elegeu como principal foco de análise o grupo de servidores do Estado que interage diretamente com a sociedade: a chamada burocracia do nível de rua (*street level bureaucracy*). A tese é a de que as mudanças realmente ocorrem quando chegam na ponta, isto é, nas escolas, delegacias, hospitais, centros de assistência social, balcões de prefeituras, etc.

No mundo atual, cada vez mais corrido e confuso, a tecnologia tem subtraído boa parte das relações interpessoais por serviços digitais, de modo a aumentar a rapidez e responsividade do atendimento e a facilitar o acesso das pessoas ao governo. A pandemia do novo coronavírus acelerou ainda mais essa tendência de despresencialização das relações interpessoais. A sociedade ainda não possui uma avaliação muito clara dos ganhos e perdas envolvidos nesta digitalização forçada de nossas vidas. A esfera pública não é exceção.

Neste contexto de profundas mudanças que não se sabe bem no que resultarão, o Governo enviou uma proposta de Reforma Administrativa para o Congresso Nacional. Isto é importante. Ao tomar essa iniciativa, o Poder Executivo reconhece os fatos de que o desempenho da “máquina pública” tem deixado a desejar e de que medidas legais precisam ser votadas para que certos consertos sejam providenciados.

Quatro discussões se colocam de imediato, sem necessariamente se entrar no mérito do conteúdo da proposta – que começa a ser intensamente discutida e contestada pelos múltiplos segmentos interessados. O primeiro ponto trata da extensão das mudanças propostas a todos os poderes – inclusive seus chamados “membros”, como juízes e procuradores do Ministério Público. A segunda discussão abrange a questão federativa, isto é, até que ponto as proposições devem ser aplicáveis a estados e municípios. O terceiro aspecto, de natureza política e jurídica, trata do nível legal recomendável para cada tipo de mudança – relacionado ao fato de que, para várias medidas levantadas, o encaminhamento de uma emenda constitucional parece desnecessário. Finalmente, há um quarto

questionamento referente ao fato de que determinados assuntos tratados poderiam ser enfrentados pelo Executivo, sem necessidade de recurso ao Congresso.

É natural que ocorra um intenso debate na sociedade brasileira sobre todos esses quatro pontos, simultaneamente à problematização dos conteúdos da Emenda Constitucional encaminhada ao Poder Legislativo. O que não se pode perder de vista em um momento como este é que, em última instância, pessoas deliberarão sobre como as pessoas que trabalham na prestação de serviços públicos passarão a atender outras pessoas, aquelas que constituem o chamado povo brasileiro.

Prosaica como pode parecer essa lembrança, ela destina-se a atender a três tipos de preocupação. O primeiro é a humanização das conversas em oposição às práticas recorrentes da vilanização ou vitimização dos servidores públicos. O segundo tipo é a valorização do diálogo – pragmático e construtivo – entre as pessoas que participam destas conversas e, em última instância, definirão seus termos conclusivos. O terceiro é enfatizar a necessidade de valorização da dimensão positiva, que envolve dimensões conflitivas como a correção de desigualdades no âmbito do serviço público, mas que trata principalmente da valorização das condições de trabalho das pessoas que trabalham nos governos, que atenderão às necessidades de todos.

Não se fazem reformas contra a máquina administrativa. Transformações ocorrem com a participação e valorização das pessoas que protagonizam a administração pública. Declarações desrespeitosas, iniciativas infantilizantes, práticas de bullying administrativo, desqualificações de profissionais, desrespeito público a instituições públicas... nada disso ajuda a melhorar a qualidade dos governos. A razão é simples: são posturas que desqualificam, desrespeitam e desestruturam as pessoas encarregadas de oferecer o máximo que podem à sociedade que os emprega. Esse é o vínculo a ser permanentemente lembrado, para que a natureza desta relação não se perca na diluição das burocracias, das inexoráveis práticas corporativistas e nas polarizações políticas. A razão simples,

esses três fenômenos desumanizam os desafios das pessoas que trabalham nos governos e fragilizam a instituição Serviço Público.

Apostar nas pessoas implica compreender tanto a elas mesmas quanto ao trabalho que se propõem a fazer, no âmbito de um conjunto de tarefas mais ou menos especificado em processos seletivos e em regimentos e estatutos administrativos, de um heterogêneo grupo de organizações governamentais que vão de ministérios a parques, passando por hospitais e tribunais, assembleias e empresas estatais, escolas e embaixadas, entre outros.

Os tempos são de terceirização, uberização, pejetização, precarização, contratualização, judicialização, criminalização, despresencialização, digitalização, algoritmização e fenômenos semelhantes, para os quais as palavras ainda estão sendo inventadas. Cada um desses termos diz respeito a uma tendência, que chega e incide também sobre a administração pública – alguns com maior penetração outros com menor. Nenhum deles aponta na direção do fortalecimento da dimensão humana das pessoas que trabalham no serviço público. Há quem considere isso irrelevante, entendendo que cabe às pessoas se adaptarem. Novos postos de trabalho surgirão, vários inclusive com atividades mais nobres e ricas, eventualmente melhor remuneradas. É plausível, embora haja controvérsias.

A velocidade da disseminação destas novas realidades pelas organizações públicas varia no tempo e no espaço, de acordo com a maturidade institucional de uma miríade de organizações. O que é importante destacar nesta conversa é o que se perde. As interfaces pessoais podem ganhar ou perder com reuniões virtuais, com o trabalho a distância e com atendimentos não presenciais. A tecnologia pode aproximar ou afastar as pessoas umas das outras. Tudo indica que caminhamos para um vasto mundo de possibilidades híbridas no mundo do trabalho, inclusive do serviço público. Paradoxal como possa parecer, é possível que as pessoas se tornarão ainda mais importantes. A razão é simples: serão mais raras, menos frequentes e mais caras.

Nada disso significa que as pessoas se tornem melhores. No piloto automático, com certeza o resultado será o oposto. As pessoas estarão mais na defensiva, regidas por regras às quais não têm acesso, inseguras sobre como se comportar, pensadas de forma a responder a estruturas de incentivos parametrizáveis em bases cuja formulação desconhecem.

A valorização das pessoas no serviço público vai em uma direção distinta das tendências de reestruturação produtiva que incluem o aparato governamental. Não se trata de se contrapor a mudanças maiores pelas quais passa a sociedade, mas sim de investir na transformação das pessoas para melhor, isto é, para que melhorem, se desenvolvam e surfem nas grandes alterações em curso ao invés de serem atropeladas e brutalizadas por elas.

A virada digital pode tanto significar a supressão radical da dimensão humana da vida das organizações como sua valorização em uma escala sem precedentes. Nunca os dados sobre cada pessoa estiveram tão disponíveis, para os melhores e piores usos possíveis. A base de dados dos funcionários públicos é uma mina, um canteiro de obras cujo perímetro mal começou a ser definido – em boa medida porque há momentos que o custo destas pessoas é a única variável que importa.

Conhecer as pessoas é requisito para reconhecê-las. Parece óbvio, mas não é. Poucas organizações públicas gerenciam estrategicamente seu ativo de pessoal. Práticas como construção de bancos de talentos, gestão por competências, carreiras multitrilhas, avaliações 360 graus, premiação de desempenho por equipes, construção de sucessões, mentoria coletiva e outras seguem sendo raridades – mesmo que em bases convencionais. Potencializadas por tratamentos de dados, *insights* comportamentais e abordagens humanistas da função pública, há um vasto campo para criatividade, inovação e transformação.

Governos não mudam à revelia das pessoas. Governos não melhoram se seus quadros não melhoram junto. Governos não se renovam se seus funcionários não se atualizam. Governos não inovam sem que seus dirigentes corram

riscos. Governos não se fortalecem no interesse da sociedade sem que seus servidores se comprometam. Governos não funcionam sem o engajamento das pessoas que nele trabalham.

Transformação é o que buscamos. É ainda apenas uma palavra. E há, naturalmente, um vasto conjunto de alternativas plausíveis, como omissão, acomodação e adaptação. Mas não há construção de um serviço público melhor sem que as pessoas responsáveis pela sua provisão melhorem também. Essa é uma aposta mobilizadora, promissora, desafiadora — e estruturante.



**FRANCISCO
GAETANI**

É especialista em políticas públicas e gestão governamental, doutor em Administração Pública pela London School of Economic. Ex-secretário executivo dos ministérios do planejamento, orçamento e gestão e do meio ambiente, além de ex-Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).



**GUILHERME
COELHO**

É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fundador do República.org e doutor em Ciências Políticas pela London School of Economics.





Créditos da Imagem: Depositphotos

CAPACIDADE DE
GOVERNO

Como aumentar a capacidade de governo?

por **RICARDO DE OLIVEIRA**

Tomar decisões sobre como melhorar a gestão pública faz parte da agenda política nacional, cujo debate, infelizmente, foi praticamente abandonado desde 1998. Agora, o Governo Federal retoma parte dessa agenda e envia ao Parlamento a proposta de reforma administrativa, iniciando a discussão sobre um dos temas relevantes, apesar de não ser o único, com vistas, segundo a exposi-

ção de motivos do projeto, a melhorar a qualidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos.

O filósofo Renato Janine Ribeiro, em seu livro “A Boa Política”, nos diz: “Desde o fim da ditadura e sobretudo após a carta de 1988, o objetivo principal da democracia brasileira já não é destruir o autoritarismo; é aumentar a capacidade de governo”.

Afirma que para atingir esse objetivo são necessárias várias reformas: a política, a administrativa, a tributária e o ajuste fiscal.

Nesses trinta e dois anos, após a promulgação da constituição, algumas ações foram tomadas em todas essas áreas, mas insuficientes para garantir qualidade, transparência e eficiência na tomada de decisão e execução das políticas públicas.

Algumas decisões ou até mesmo a omissão no debate do tema dificultaram o alcance desses objetivos, como as relacionadas ao sistema de controle e gastos públicos. Outras levaram tempo demais para serem decididas ou estão pendentes até hoje, o que evidencia a dificuldade política de tomada de decisão em questões fundamentais para melhorar a gestão pública. Como exemplo, podemos elencar a reforma da previdência, que precisou de mais de 20 anos para ser aprovada pelo Congresso Nacional, e a não aprovação do projeto de regulamentação da perda do cargo público por insuficiência de desempenho, decorridos vinte e dois anos do seu envio pelo Executivo ao Parlamento.

O não enfrentamento das reformas que melhoram a gestão pública tem levado ao descrédito a democracia brasileira e à desqualificação da política, favorecendo o surgimento de movimentos políticos populistas e autoritários.

Essa é uma consequência da frustração das expectativas da população em relação aos serviços fornecidos pelo Estado e pelo grau dos desvios dos recursos públicos de suas finalidades, tão noticiado pela mídia, em especial, depois da “Lava-Jato”.

Há uma percepção na opinião pública de descolamento entre a classe política, que deveria tomar decisões com agilidade e considerando o interesse público, e as necessidades da população no seu dia a dia.

Infelizmente, ainda não temos um diagnóstico hegemônico que articule todas as dimensões que impactam a gestão pública e sirvam de base para projetos de reformas. Eventualmente, surgem propostas específicas sobre cada tema debatido sem uma visão das suas relações com os outros. Reforma política, por exemplo, é discutida como forma de reduzir gasto de campanha, aumentar o controle do cidadão sobre seu candidato ou reduzir o número de partidos políticos. Faz-se necessário um debate mais aprofundado que relacione a qualidade da prática política com melhor desempenho da gestão pública. É de conhecimento geral que o patrimonialismo, o fisiologismo e o clientelismo, práticas políticas com forte enraizamento cultural, têm impacto na qualidade e eficiência da administração pública. Parece que querem ignorar o ambiente político que envolve a gestão pública.

Outro tema de grande relevância, que não é considerado na atual proposta de reforma administrativa, é o marco regulatório administrativo e de controle da administração pública. São as regras de gestão e controle definidas pelo Poder Executivo, os Tribunais de Contas, o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e os Ministérios Públicos.

Em geral, essas normas enfatizam mais o processo do que o resultado, explicitando um formalismo excessivo limitador das práticas gerenciais, uma vez que precisam, pela sua natureza, de agilidade e velocidade na tomada de decisão no sentido de resolver problemas que afetam o atendimento à população no dia a dia.

Além das leis, outras questões dificultam ainda mais o gerenciamento, como a interpretação e a cultura decorrente dessa legislação. Essa cultura tem propiciado o surgimento de propostas com vistas a aumentar o controle sobre a gestão toda vez que a sociedade se defronta com uma denúncia de desvio dos recursos públicos das suas finalidades. Tudo se passa como se a única solução de combate à corrupção fosse aumentar o detalhamento das normas de controle sobre a execução das políticas públicas. O fato de essas soluções, muitas vezes,

comprometerem a qualidade e eficiência dos serviços prestados à população não é considerado no processo decisório.

Hoje, o setor público convive com um fenômeno apelidado de “apagão das canetas”, ou seja, o medo generalizado, entre gestores e técnicos, de tomar qualquer decisão em função da insegurança jurídica.

Não se pode garantir que as decisões dos gestores, mesmo com base em parecer jurídico de uma unidade responsável de um órgão público, serão chance-ladas pelos outros níveis de controle externo. Como tomar decisões dentro de um ambiente com esse grau de incerteza? Além disso, os gestores e técnicos têm sido penalizados pessoalmente por eventuais falhas na prestação dos serviços públicos e, também, responsáveis pelo custeio da sua defesa, em quase todos os Estados, frente aos órgãos de controle, em processos que podem levar anos.

Isso nos sugere que o marco regulatório administrativo e de controle do setor público precisa ser revisto, uma vez que o principal objetivo do setor público é prestar serviços aos cidadãos e, decerto, está sendo comprometido em função de uma legislação e de suas interpretações que tolhem o gestor, com uma interferência excessiva na execução das políticas públicas por parte dos órgãos de controle, e fragilizam juridicamente os profissionais que prestam serviços à população.

Um dos objetivos da reforma administrativa deve ser promover uma cultura de gestão e inovação na administração pública. Para tanto, além de revisar o marco administrativo e de controle, no sentido de aumentar a discricionariedade do gestor e considerar que eventuais erros, sem dolo, podem ser cometidos, é preciso introduzir uma gestão voltada para resultados, com definição de metas, indicadores e monitoramento que ajudem a melhorar a governança pública e sirvam de base para uma política de gestão do desempenho das organizações, das equipes e dos servidores.

O controle das contas públicas é um desafio político difícil de ser superado, no entanto, é fundamental para uma boa prestação de serviços públicos à

população. As pressões de gastos partem de vários grupos da sociedade com interesses específicos na execução das políticas públicas. Há uma disputa pelo orçamento público que deve ser feita de forma transparente para a sociedade. Atualmente, os grupos com mais força política conseguem impor seus interesses, em detrimento dos mais pobres e que mais necessitam dos serviços do Estado. O enfrentamento dessa questão pela reforma administrativa deve permitir um maior equilíbrio na disputa entre os interessados no gasto público, aumentar a equidade na tributação e disponibilizar ao gestor instrumentos legais que permitam gerir as contas públicas, principalmente em momentos de crise.

O país precisa desenvolver uma prática de reformar com mais frequência a administração pública. Esse é um processo contínuo. As mudanças na sociedade, na tecnologia, no meio ambiente, na economia e na cultura demandam adequações constantes nas políticas públicas e na forma da sua execução.

É importante ressaltar que o Estado é o maior instrumento de ação coletiva que a sociedade dispõe e a modernidade está nos impondo cada vez mais a necessidade de agir de forma solidária. As atuais crises sanitária, econômica, social e ambiental reforçam a importância do papel do Estado na defesa da sociedade e da colaboração dos cidadãos para a superação desses desafios.



**RICARDO DE
OLIVEIRA**

É engenheiro de produção pela UFRJ e Ex-vice-presidente do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (Conass).



Créditos da Imagem: Depositphotos

PROCESSO DE
REFORMA

Percepções sobre a reforma administrativa

por **HUMBERTO MARTINS** e
RENATA VILHENA

O grande tema por trás das reformas administrativas é a qualidade e capacidade das instituições em gerar bem-estar. Com efeito, a relação entre instituições e desenvolvimento é inequívoca. O Brasil, no ranking mundial de produção de riqueza, ocupa por volta da 60ª posição em termos *per capita*. Em termos de bem-estar, por volta da 80ª, com o agravante de possuir uma taxa aca-

chapante de pobreza e ser um dos países mais desiguais do mundo. Constitui em torno da 23ª maior arrecadação tributária no planeta. Em contraste, os índices de satisfação com a qualidade dos sistemas públicos de saúde, educação e prestação jurisdicional não são apenas baixos, em comparação com os países da OCDE, são também decrescentes. Isto sem contar os desafios em termos de segurança, saneamento e meio ambiente. O governo federal apresenta severos déficits de capacidade e maturidade gerencial em temas vitais, tais como gestão do desempenho, qualidade da liderança e gestão de pessoas, com a maior parte das organizações em posições de “iniciante” ou “inexistente”. O que explica estes hiatos? A hipótese óbvia, no agregado e em alguma boa extensão, repousa na incapacidade e no conseqüente baixo desempenho das organizações e suas políticas e serviços públicos, além do sofrível aproveitamento dos recursos públicos. Enquanto essa hipótese for plausível, o debate sobre a reforma administrativa se imporá com absoluta prioridade.

A ideia de reformas remete ao tema mais amplo da transformação institucional. Reformas são, nesse sentido, transformações institucionais induzidas, deliberadas e estruturais. Distinguem-se das transformações fortuitas, incrementais. Como construção racional, reformas almejam duas finalidades complementares: fazer os arranjos de governança pública funcionar melhor e custar menos. Seja como respostas a problemas processadas pelas instituições políticas e burocráticas; seja como produto destas instituições; seja como fruto da atuação articulada de um empreendedor; seja como resultado da atuação deliberada específica de agentes de mudança em circunstâncias peculiares, reformas devem ser vistas como processos, e não apenas como produtos episódicos de certos processos.

Nosso processo de construção nacional foi pontuado por transformações institucionais estruturais e incrementais na administração pública. Um olhar ligeiro sobre esses processos e sobre o conjunto deles revela múltiplas motivações; abrangência diferenciada; resultados variados (relativo sucesso nos anos 30 e 60; frustrações nos anos 50; retrocessos nos anos 80; incompletudes e frag-

mentação nos anos 90 e além); ritmos diferenciados; dinâmicas próprias entre problemas e soluções; papéis variados de empreendedores e agentes de mudança; distintas estratégias de implementação. Embora seja possível enxergar algumas associações, esse quadro demonstra que cada processo é único e o que gera reflete como os processos se estabelecem e se mantêm em cada momento.

O propósito deste texto é levantar e refletir sobre percepções a respeito da proposta de reforma administrativa recentemente apresentada pelo Governo Federal e elaborar algumas considerações a respeito do processo que se estabelece em torno dela.

A PROPOSTA DE REFORMA EM TELA

Apresentada pelo Ministério da Economia como “Nova Administração Pública”, a proposta de Reforma Administrativa foi projetada para ter três fases: a primeira, que já foi enviada ao Congresso, consiste na PEC que institui o novo regime de vínculos, alteração organizacional da Administração Pública e fim de alguns benefícios de imediato. Numa segunda fase, serão apresentados vários Projetos de Lei que tratam da gestão de desempenho, modernização das formas de trabalho, arranjos institucionais, ajustes no Estatuto do Servidor, diretrizes de carreira e consolidação de cargos, funções e gratificações. Por fim, numa terceira etapa, será apresentado um Projeto de Lei Complementar do Novo Serviço Público que vai trazer novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória, além da revisão de direitos e deveres do serviço público.

A proposta traz como primeira mudança a criação de novos vínculos empregatícios com o Estado e nova forma de ingresso, além do concurso público, que é a seleção simplificada. Serão criados cinco novos vínculos jurídicos em substituição ao atual Regime Jurídico Único – RJU: por prazo determinado e por cargo de liderança e assessoramento, esses dois serão selecionados por meio de uma seleção simplificada; e, no ingresso por concurso público, por tempo

indeterminado, por cargo típico de Estado e de experiência, sendo esse último uma substituição ao “estágio probatório”, configurando como mais uma etapa do concurso público, e somente os mais bem avaliados no fim do vínculo permanecerão no cargo. Os cargos comissionados e funções gratificadas serão gradativamente extintos, abrindo espaço para os novos cargos de liderança e assessoramento, e o Governo apresentará um projeto de lei delimitando as carreiras do Estado, caracterizadas como atividades exclusivamente públicas.

Propõe-se o fim de uma série de benefícios e prevê diretrizes para todos os entes e poderes em relação à política remuneratória, organização da força de trabalho, desenvolvimento de servidores e ocupação dos cargos de liderança e assessoramento, como, por exemplo, a exigência de coerência entre funções e salários que hoje são muito divergentes para cargos semelhantes entre as diversas realidades dos órgãos. A PEC dá mais autonomia ao Presidente da República de extinguir e transformar cargos, reorganizar autarquias e fundações, extinguir órgãos, desde que isso não gere aumento de gastos e interrupção de serviços. Para esses casos ainda será necessária a aprovação do Legislativo.

Uma outra frente que a reforma pretende atacar é o fortalecimento da contratualização de resultados e incentivo de utilização do instrumento pelos órgãos através de aumento da autonomia gerencial como forma de bônus pelo atingimento de metas e produtos. Nesse ínterim, a proposta ainda apresenta incentivos de cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas na prestação de serviço, com estabelecimento de contratos de desempenho a fim de aproveitar capital humano e o que o Ministério chama de “capacidade instalada” dos eventuais parceiros.

PERCEPÇÕES SOBRE A PROPOSTA

Em recente pesquisa promovida pela FDC Gestão Pública, buscou-se levantar percepções da reforma administrativa em segmentos específicos, a par-

tir de uma amostra intencional de 124 respondentes que presumivelmente já estavam familiarizados com o tema. Foi aplicado um questionário que contava com questões semiabertas, incluindo escolha múltipla não excludente e escalas de respostas em cinco níveis, fundamentado em conceitos, argumentos e narrativas captadas por meio de observação dos participante em debates sobre o objeto.

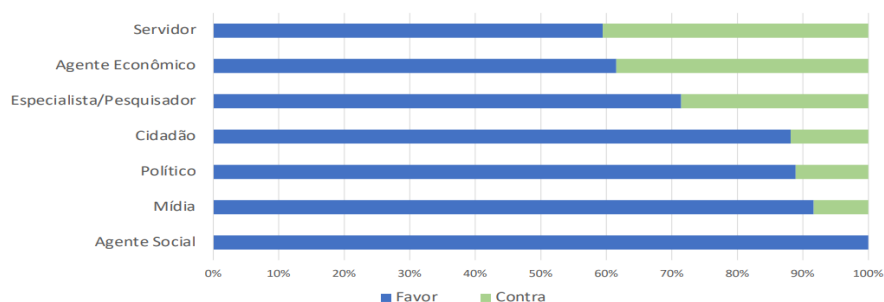
Essa primeira rodada da pesquisa teve como objetivo entender como pessoas qualificadas e familiarizadas com o tema da gestão pública interpretam e dão significado a eventos de reforma administrativa, em geral e relativamente à proposta enviada pelo Governo Federal, e em que extensão há diferenças entre os grupos de pesquisadores/especialistas, servidores, cidadãos, agentes econômicos, agentes sociais, mídia, políticos e outros.

Entre a amostra, o perfil dos respondentes se dividia em 30% de servidores, 27% de especialistas, 24% de cidadãos, 8% de políticos, 6% de agentes econômicos, 3% de mídia, 1% de agente social e 1% de outros.

As questões e seus itens foram estruturados em torno de seis pontos: a) as razões pelas quais haveria favorabilidade à ideia geral de reforma administrativa; b) as razões pelas quais haveria contrariedade à ideia geral de reforma administrativa; c) o grau de adequação da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; d) o grau de adequação do processo que gerou a proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; e) limitações da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; f) viabilidade (em termos de aprovação e implementação) da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal.

A análise será dividida em duas etapas. Na primeira, apresenta-se a análise geral das respostas por perfil de respondente, destacando as diferenças significativas entre os perfis. Na segunda etapa, apresenta-se o resultado da análise de grupamento usada como base para identificar os padrões típicos de pensamentos e posicionamentos relativos à reforma administrativa.

As duas primeiras questões buscaram identificar posicionamentos contra ou a favor à ideia de reforma administrativa, independentemente da proposta apresentada pelo Governo. O que se revelou foi uma favorabilidade média na casa dos 80%; maior entre mídia, políticos e cidadãos e menor entre especialistas, agentes econômicos e servidores, conforme ilustra a figura abaixo.



Fonte: Fundação Dom Cabral, 2020

As principais argumentações de quem se posicionou a favor se baseiam na percepção de que organizações públicas apresentam problemas crônicos de desempenho que devem ser corrigidos, se considerarem que o setor público não está preparado para atender novas demandas e desafios impostos pelo contexto e pela dinâmica complexa dos problemas públicos, além da má utilização dos recursos públicos. Observa-se que o grupo de cidadãos é o que apresenta maior tendência a ver pontos de concordância com a reforma, especialmente no que tange à utilização racional dos recursos do Estado, privilégios e garantias funcionais inaceitáveis e a corrupção com uso da função pública em benefício próprio.

As principais argumentações de quem se posicionou contra a ideia de reforma administrativa, independentemente da proposta apresentada pelo Governo, se baseiam na percepção de que eventuais problemas gerenciais que afetam o funcionamento das organizações públicas podem/devem ser atacados com boas políticas de gestão pública e com a devida provisão de recursos (quadros,

orçamento e tecnologia), sem a necessidade de reformas estruturais; a percepção de que é preciso manter garantias para que os agentes públicos exerçam suas funções, embora muitas delas sejam percebidas como privilégios; e de que há sempre o risco de fragilizar as organizações e agentes públicos e piorar ainda mais a situação.

Neste segmento de discordantes em relação à ideia de reforma, observa-se uma tendência de especialistas e servidores a apresentarem maior relutância contra a reforma em razão das perdas de garantias e do risco de fragilização da função pública. Já os agentes econômicos tendem a concordar que o setor público está razoavelmente preparado para atender às novas demandas e que, no geral, as organizações públicas funcionam relativamente bem, colocando essas argumentações como ponto de contrariedade à reforma. Servidores ainda tendem a argumentar que os eventuais problemas de gestão devem ser atacados com a provisão de recursos, boas políticas públicas e não através de uma reforma estrutural, além de destacar que é preciso manter garantias para que os agentes públicos exerçam suas funções, argumentação parecida com a do grupo de políticos. Para os cidadãos que são contra uma reforma, o argumento, além dos já citados, é que a corrupção é um problema da política ou de polícia e que não deve ser atacado com reformas administrativas.

Já no que se refere à proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal, a percepção sobre sua adequação é, em geral, baixa, alcançando 1,5 numa escala de 0 a 4. Os pontos de menor adequação percebida foram escopo, existência de lacunas significativas, coerência entre problemas e soluções, priorização de medidas e encaminhamento jurídico. Os pontos de relativa maior adequação percebida foram a necessidade de melhorar a provisão de políticas e serviços, de racionalizar o funcionamento do Estado para promover sustentabilidade fiscal, além de melhorar a resposta a desafios, urgências e emergências atuais e vindouras. Pode-se notar que o grupo de cidadãos apresenta maior apoio, com valores próximos aos dos agentes econômicos. No entanto, somen-

te o grupo de cidadãos apresenta diferenças significativas em comparação aos grupos de pesquisadores e servidores.

No que se refere ao processo de construção da proposta de reforma apresentada, a percepção sobre sua adequação é, em geral, ainda mais baixa, alcançando 1,0 numa escala de 0 a 4. As etapas do processo que representaram maior concordância referem-se à percepção de que a proposta se baseou em dados e evidências sustentados por diagnósticos e análises objetivas e que a dimensão econômico-fiscal foi predominante nos debates, em detrimento de um maior equilíbrio relativamente às questões de natureza técnico-gerenciais e jurídicas. Por outro lado, itens como a segmentação e abertura do processo e a sensibilidade para gerar ajustes e reposicionamentos dos formuladores representam menor concordância geral. No geral, pôde-se observar que o grupo de cidadãos é o que avalia de maneira mais positiva o processo de construção da atual reforma administrativa, apesar da nota do grupo de agentes econômicos também ter valores elevados para a maioria dos itens. No entanto, as diferenças significativas emergem prioritariamente quando se compara o grupo composto por cidadãos em relação aos pesquisadores e servidores, onde prevalecem percepções de que o processo foi majoritariamente inadequado.

Com relação às limitações da proposta apresentada, um fato que chama atenção é que as médias, no geral, são bem mais elevadas do que nas questões anteriores, revelando uma percepção generalizada de que a proposta em discussão apresenta diversas limitações. As principais limitações apontadas referem-se à não inclusão de membros dos demais poderes e dos servidores atuais na reforma. Chama a atenção também o fato de o grupo de cidadãos ser aquele que mais percebe uma limitação no fato de a reforma não incluir os servidores atuais. Outro ponto interessante é a concordância geral entre os servidores, pesquisadores e cidadãos em relação à ausência de propostas concretas relacionadas à gestão do desempenho.

O último aspecto analisado foi a viabilidade da proposta apresentada. Prevalece uma percepção de que ainda que algo das propostas seja aprovado, sua

implementação ficará fortemente prejudicada porque será objeto de contundente judicialização. Também se observa uma tendência à concordância dos agentes econômicos com relação à crença de que a reforma sempre demandará um empreendedor, uma autoridade que chancele sua formulação e busque sua divulgação e aprovação. Outra análise curiosa refere-se à percepção por parte dos cidadãos de que partidos contrários e grupos de interesse conseguirão barrar a reforma ou sua implementação, denotando certo ceticismo quanto à efetividade da reforma, mesmo que aprovada.

De um modo geral, consideradas todas as questões e respostas de todos os perfis de respondentes, foram encontrados quatro grupos de respondentes em relação aos seus posicionamentos sobre a reforma, representados nas seguintes personas: a) do contra (21%); b) melhorar sem reformar (29%); c) reforma já (40%); e d) reforma sim, mas não esta (10%).

Os do grupo “contra” são majoritariamente especialistas e servidores. Esse é o grupo que apresenta menos pontos favoráveis à reforma, sendo aqueles que criticam de maneira ampla e irrestrita a própria ideia de reforma administrativa: a que está em pauta ou qualquer outra. As principais críticas se relacionam ao preparo do poder público para atender às demandas sociais e que as organizações públicas já funcionam adequadamente, não necessitando de melhorias ou mudanças. Neste grupo ainda ocorre a maior discordância de qualquer proposta do Governo Federal.

Os do grupo “melhorar sem reformar” são também majoritariamente servidores e especialistas. Neste grupo, as discordâncias em relação à ideia de reforma são mais relacionadas à possibilidade de utilizar instrumentos e práticas gerenciais com vistas a melhorar o funcionamento da máquina pública, bem como uma aguçada preocupação com a manutenção das garantias de direitos adquiridos dos funcionários públicos atuais e futuros. Neste grupo ainda existe uma menor resistência contra as práticas do Governo Federal e se faz presente a percepção de que é preciso racionalizar o funcionamento do Estado para pro-

mover sustentabilidade fiscal. Ainda nesse grupo existe uma grande percepção de que grupos de interesse conseguirão barrar a reforma e que as dificuldades de implementação irão limitar qualquer benefício potencial. Ou seja, este grupo não acredita na viabilidade de aprovação ou implementação da proposta.

O grupo “reforma já” é composto majoritariamente por especialistas e cidadãos, mas é o grupo mais heterogêneo em seu perfil profissional. Esse é um grupo em que existe uma defesa forte da ideia de reforma e uma percepção de que a reforma encaminhada e o seu processo foram bem construídos. Além disso, esse grupo percebe a possibilidade de cooperação e que no momento existe uma janela de oportunidade com uma clara percepção da sociedade em favor da reforma. Ou seja, trata-se de um grupo heterogêneo de entusiastas que defendem amplamente a proposta atual de reforma, incluindo a crença da viabilidade e inexistência de limitações estruturais significativas na reforma em pauta.

Por fim, o grupo “reforma sim, mas não esta”, o menor de todos, é composto majoritariamente por cidadãos, mas também contempla alguns servidores e especialistas. Esse é o grupo que mais defende a ideia de reforma em seus aspectos positivos, mas não percebe que a reforma encaminhada é muito positiva, cabendo, portanto, aperfeiçoamentos. No entanto, o que destaca esse grupo é a percepção de que *lobbies* políticos contrários e grupos de interesse irão minar a reforma administrativa e que não haverá apoio de grupos que poderiam torná-la viável.

Diante disso, percebe-se as grandes diferenças de entendimento e percepção da proposta. Grupos tendem a ser mais homogêneos entre si, porém divergentes com os demais, dados os interesses e contextos em que estão inseridos. Servidores, com o receio do impacto em suas vidas pessoais, geralmente veem a proposta com mais desconfiança e, de forma geral, entendem que o estado é capaz de reverter o cenário de crise com as ferramentas e regulamentações atuais. A visão dos especialistas em muito se assemelha à dos servidores, isso talvez por entenderem as regulamentações e realidades mais que os demais participantes – sem descartar a hipótese de que alguns dos especialistas que

assim se declararam sejam, também, servidores. Para os agentes econômicos, quanto mais o Estado se mostrar eficiente melhor, já que dependem em certa maneira de suas políticas públicas e direcionamentos econômicos. Para a mídia e o cidadão, a proposta parece agradar e pode representar fim dos privilégios aos servidores, barreiras à corrupção, temas em destaque nos noticiários e que incomodam e trazem descrença ao desempenho do Estado. Para o grupo de políticos, a proposta também agrada, mas aqui vale ressaltar que os parlamentares fazem parte do grupo que não é afetado pela reforma, resguardando benefícios e regras atuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do que são reformas, de como se colocam em perspectiva histórica no caso do Brasil, da proposta recentemente apresentada pelo Governo Federal e das reações e posicionamentos em torno dela, ressalta-se a importância de percebê-la e tratá-la como um processo, em vários sentidos.

Primeiramente, não se trata de um processo linear, de sentidos e etapas sequenciadas de forma previsível e contido dentro das fronteiras das instâncias pelas quais tramitará. Ao contrário, trata-se de um processo instável, sujeito a inúmeras iterações e exposto a uma enorme gama de impregnações de um contexto absolutamente plural e assimétrico. Resistências e consequências inesperadas são elementos absolutamente normais deste processo. Os agentes envolvidos deverão inexoravelmente lidar com isto.

Segundo, o que se viu até o presente momento é apenas a partida, o início de um percurso que deverá ser tortuoso, custoso e consumidor de tempo. O anúncio da reforma e o envio da PEC são, nesse sentido, um gatilho que dá ignição a um processo que havia sido iniciado – que em parte está no legado, nas omissões diante dos problemas e oportunidades perdidas, no debate que vem permeando meandros de interessados no tema e iluminando um processo

de tomada de consciência. O percurso haverá de se beneficiar também destes legados.

Terceiro, o percurso dependerá de muitos requisitos que poderão ser objeto de elaboração sistemática, a partir de elementos do legado, da proposta inicial e de outros aportes. Uma abordagem de design pode ajudar a modelar esse artefato chamado reforma administrativa. É preciso construir uma narrativa convincente que identifique situações, beneficiários, os problemas, possíveis soluções, alternativas de modelagem, protótipos, teste, avaliação, implementação. Esse deveria ser, por acaso, o escopo de atuação de uma agência de melhoria da gestão – e não apenas uma concepção obsoleta de regulação da gestão de pessoas. Tudo isto, e certamente muito mais, é necessário para estruturar e equilibrar o debate em torno de ideias e soluções pertinentes, a reconstrução/complementação de propostas e o envolvimento de públicos com posições distintas.



HUMBERTO
MARTINS



É professor da Fundação Dom Cabral e Doutor em Administração pela EBAPE/Fundação Getúlio Vargas.



RENATA
VILHENA



É professora associada da Fundação Dom Cabral. Ex-Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo em Minas Gerais (2007-2014).

FALE COM A DOM CONTEXTO

REVISTA.FDC@FDC.ORG.BR

0800 941 9200

EDITOR-EXECUTIVO

Professor Paulo Resende

Coordenador do Núcleo de Logística, Supply Chain e Infraestrutura

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

EDITORIA E PRODUÇÃO

Cintia Maria Lamounier Coelho

Denise d'Assunção Leite

Professor Humberto Martins Falcão

Professora Renata Vilhena

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design

Anderson Luizes – Designer Gráfico

Daniela Ank – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

Rubens Cupertino – Revisor

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

IMAGENS

Designed by Freepik

Depositphotos

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **Fundação Dom Cabral** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.



Para encontrar
respostas, faça antes
as perguntas certas.

Como organizar
a minha empresa
para dar o próximo
passo?

Como o Digital pode
alavancar meu
negócio?

Como liderar,
engajar e orquestrar
mudanças que
vieram para ficar?

Quais competências
preciso desenvolver
para essa nova
realidade?

Como cuidar da governança
em um novo contexto?

Produtividade e
escassez de recursos:
como fazer gestão em
um cenário de crise?

Meu setor está se transformando:
como me manter atualizado?

O cenário pede
novas respostas:

Soluções FDC para
Tempos Desafiadores.

Saiba mais em: fdcagora.fdc.org.br

FDC

Para ser relevante.

HÁ 15 ANOS ENTRE AS
MELHORES ESCOLAS DE
NEGÓCIOS DO MUNDO.

9º LUGAR NO RANKING
FINANCIAL TIMES 2020.