



Reforma Administrativa.

Por que precisamos

de uma?



**REFORMA ADMINISTRATIVA.
POR QUE PRECISAMOS DE UMA?**

Ficha técnica

REFORMA ADMINISTRATIVA. POR QUE PRECISAMOS DE UMA?

AUTOR

Humberto Falcão Martins

COORDENAÇÃO DA INICIATIVA IMAGINE BRASIL

Aldemir Drummond

Paulo de Tarso Almeida Paiva

Viviane Barreto de Azevedo Lamego

PRODUÇÃO DO LIVRO

Felipe Lopes

Nicole Santana

EDIÇÃO

1ª edição: 2024

PROJETO GRÁFICO

Criação&Design

Valéria Sigaud – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

UMA PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL

As opiniões expressas neste material são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução dos conteúdos, desde que citada a fonte.

FALE COM A IMAGINE BRASIL

imaginebrasil@fdc.org.br

0800 941 9200





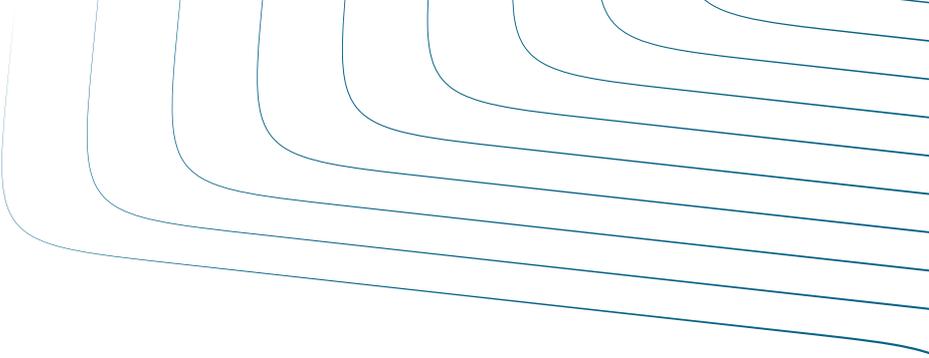
Em memória de Beatriz Marques de Souza Wahrlich.

O pseudogigantismo é uma névoa que distorce a questão essencial: o Estado brasileiro estava onde não devia ao preço de não estar ali onde a responsabilidade social de um estado moderno comandaria.

Wanderley Guilherme dos Santos

Só dois grupos de pessoas negam importância às organizações: os economistas e o resto do mundo.

James Q. Wilson.



Sumário

Apresentação (Imagine Brasil)	6
1. Introdução: o Retorno da Reforma Administrativa	10
2. Gestão de Pessoas	16
3. Gestão de Suprimentos	82
4. Governo Digital	100
5. Organização Governamental	117
6. Planejamento Governamental¹	138
7. Síntese e considerações finais	156
Referências	166



Imagine Brasil é uma iniciativa da Fundação Dom Cabral (FDC) que busca contribuir diretamente para a prosperidade sustentável e inclusiva do país e promover a integração das lideranças de mercado, da sociedade civil e do setor público, para esse fim.

Para atingir seus objetivos, a iniciativa adota as seguintes escolhas:

- a) reconhecer e dar primazia à capacidade humana de escolha e de agência na definição e nas ações sobre as prioridades para o desenvolvimento;
- b) buscar uma abordagem transversal, que trate com a mesma relevância as diversas dimensões da prosperidade – econômica, social e ambiental – e que considere a nossa diversidade social e ambiental como potenciais alavancas para o crescimento econômico;

- c) utilizar uma abordagem contemporânea, que requer maior participação do conjunto da sociedade sobre o campo de proposição e execução de políticas envolvendo governo, mercado e sociedade civil;
- d) buscar inspirar e mobilizar lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira, criando uma comunidade de líderes comprometidos, para desenvolver e influenciar na implementação de propostas para a prosperidade sustentável e inclusiva do Brasil.

Essa quarta escolha se justifica pela intenção de que o Imagine Brasil funcione como um *think action tank*, isto é, um espaço de reflexão, de discussão, de proposição e de estímulo à implementação de propostas construídas ou apoiadas por nós. Nesse sentido, o sucesso da iniciativa vai além da qualidade das discussões e das propostas, traduzindo-se também na sua capacidade de influenciar na implementação. Acreditamos que isso somente é possível se contarmos com uma potente comunidade de lideranças de diversos segmentos da sociedade brasileira, comprometida com o processo de construção e com seus resultados.

A Figura 1 apresenta o quadro referencial adotado na iniciativa Imagine Brasil. Ele é baseado no modelo de "performance-feedback", proposto por March e Simon (1958) como uma referência de mudança para as organizações e que avaliamos poder ser adaptado para o país. Em linhas gerais, as evidências mostram que as organizações reagem ao *feedback* sobre o seu desempenho (*performance*). Se elas percebem que a sua performance atual não as levará à sua aspiração, elas optam por tentar mudá-la.

Figura 1 - Quadro referencial



Fonte: FDC (n.d.)

No caso do Brasil, temos a aspiração de alcançar uma prosperidade sustentável e inclusiva, isto é, um aumento significativo do bem-estar da população brasileira, a partir de um crescimento econômico que intencional e simultaneamente colabore no enfrentamento às mudanças climáticas e implique a sofisticação da estrutura econômica do país, demandando investimentos em infusão e inovação tecnológica, bem como uma crescente qualificação do capital humano. Reconhecendo que as pessoas não partem do mesmo lugar, a equidade é ponto fundamental para o alcance dessa aspiração.

Na dimensão de *performance* de Governança e Políticas Públicas, a iniciativa Imagine Brasil tem trabalhado com a questão do planejamento governamental, com o intuito de aprimorá-lo, reforçando a participação do Estado como um indutor do desenvolvimento em uma nova ordem político-institucional que está em formação (Paiva & Martins, 2023). Este trabalho desdobrou-se em duas vertentes, a da estabilidade fiscal e a da reforma administrativa.

Este documento trata da reforma administrativa e tem como objetivo apresentar um conjunto de propostas e análises que buscam transformar a administração pública brasileira, alinhando-a com as melhores práticas internacionais e adaptando-a às especificidades do nosso contexto.

O Brasil enfrenta desafios significativos em sua administração pública, caracterizados por ineficiências, burocracia excessiva e uma estrutura organizacional que muitas vezes não responde de maneira eficaz às demandas da sociedade. A relevância de uma reforma administrativa se torna evidente quando consideramos a importância de um Estado presente onde é mais necessário, garantindo políticas e serviços públicos de qualidade e promovendo o bem-estar social em um cenário de enfrentamento a desafiantes problemas globais.



1. Introdução: o Retorno da Reforma Administrativa

Há mais de meio século, quando ainda vivíamos a década de 1960, havia um debate sobre a adequação do termo reforma administrativa. Para alguns, o termo seria retrógrado, porque se referia a processos de transformação dos meios e não das finalidades do Estado. E havia motivo para esse questionamento, afinal, o termo já havia sido empregado, ainda na Era de Vargas, para designar um abrangente conjunto de transformações na gestão de pessoas, compras, orçamento e finanças e planejamento, culminando com o DASP.

Embora a temática do planejamento tenha estado presente, tratava-se mais de um princípio a ser aplicado à racionalização do trabalho na administração pública do que a um planejamento governamental abrangente, subjacente às estratégias de reforma. É claro que a Era Vargas possuía e colocou em marcha um bem-sucedido projeto desenvolvimentista, dando início ao processo de industrialização baseado na substituição de importações, mas não havia um plano nacional de desenvolvimento abrangente no escopo e no horizonte

temporal, com uma estratégia de transformação institucional por detrás – embora esta última estivesse a serviço da primeira.

Nos anos posteriores, o presidente JK colocou em marcha sua estratégia administrativa paralela, baseada nos grupos executivos, para deslanchar seu plano de desenvolvimento. O regime militar, em 1967, lançou sua estratégia de reordenamento do Estado via administração indireta, consubstanciada no DL 200. Para acentuar esse casamento entre a estratégia, sua implementação e condições de (re)formulação, surgiu o conceito de modernização administrativa, que se diferenciava de reforma porque continha, em sua essência, um elemento teleológico, o projeto de país que estava em questão e o papel do Estado e da administração pública para concretizá-lo.

Dessa forma, durante muito tempo, o termo "reforma administrativa" teve seu significado e sua compreensão reduzidos, sendo percebido quase que somente como a transformação localizada nas áreas de gestão de pessoas, sobretudo, e em outras tais como compras e organização governamental. As temáticas orçamentária e financeira migraram para as áreas de planejamento e fazenda, respectivamente, saindo do contexto das reformas administrativas, e nem mesmo a temática da desburocratização, relevante em diversos momentos históricos e políticos, foi integrada às ideias sobre reforma administrativa.

Dos anos 80 para os 90 surge a "reforma do Estado". A ideia surgida no plano internacional não tinha carga teleológica ou apresentava qualquer conexão com algum projeto de sociedade ou país. Seu propósito claro e explícito estava diretamente ligado a ajustes que viessem a facilitar projetos de desenvolvimento. As implicações teleológicas surgiam inevitavelmente como consequência dos ajustes que prescreviam uma substancial redução do papel do estado como agente ativo de desenvolvimento e uma substancial mudança no seu modelo de gestão, marcado historicamente por problemas estruturais de ineficiência e inconfiabilidade.

Na era FHC, o que se viu foi uma estratégia de ajuste fiscal, inicialmente sem uma agenda clara de desenvolvimento. Por um lado, buscou-se a redução do papel do estado na promoção do desenvolvimento, com ênfase na promoção de condições mais propícias

para uma iniciativa privada protagonista no movimento desenvolvimentista, em linha com o ideal de superação da era Vargas. Por outro lado, a estratégia permitiu distintas abordagens de reforma da gestão pública. A mais notória é aquela que está estampada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, mas há outras dignas de nota, como o planejamento por programas, as agências reguladoras e a gestão social baseada em parcerias.

No primeiro mandato de Fernando Henrique, a partir do Plano Diretor, havia uma reforma da gestão sem um plano de país – a crise do Estado seria a maior razão para reformar a administração pública. Depois, no segundo mandato, após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, havia um plano de país sem um plano abrangente de gestão. Assumia-se que os engenhosos mecanismos de implementação de programas seriam capazes de suprir uma reforma da administração pública. Por fim, a reforma do estado não conseguiu realizar o ideal teleológico.

A era Lula-Dilma também não cumpriu esse objetivo. Houve uma pífia tentativa inicial que tentou mobilizar o governo para elaborar uma estratégia de transformação da gestão pública voltada à redução do déficit de capacidades para gerar desenvolvimento e reduzir desigualdades. Termos como "reforma do estado" estavam proscritos e "reforma administrativa" estava relacionada somente à reorganização ministerial. Houve de fato, nesse período, um aumento do ativismo estatal enquanto quantidade de programas, despesas, instituições e quadros. Tudo a serviço de uma agenda de desenvolvimento, mas também fortemente capturada por interesses corporativistas de dentro e de fora do estado, sem um cunho reformador explícito, embora com algumas inovações. Gerou resultados no curto prazo, mas produziu excessivos custos de transação, prejudicou a qualidade do gasto e fortaleceu as instituições de controle em seus modelos obsoletos. Embora tenha havido inovações, em particular relacionadas à participação, na era Lula-Dilma a reforma da administração pública foi uma agenda negada, escondida.

O governo Temer foi muito breve, mas suficiente para trazer à baila uma nova terminologia reformista: governança pública. Esse termo possui muitas significações, variando, com muitas sobreposições, da governança corporativa ao ideal de bom governo e a um paradigma do campo de conhecimento da gestão pública, que a considera como processo de

geração de valor público tracionado pelo desempenho, a partir do desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais, incluindo colaboração pluri-institucional e inovação. Processos de reforma da gestão pública avançavam no mundo institucionalmente civilizado, mas, desconsiderando características do paradigma da gestão pública, o TCU achou por bem cravar por acórdão um conceito de governança pública derivado da governança corporativa. As muitas sobreposições das duas abordagens atenuam a façanha, e "governança pública" sagrou-se vencedora da disputa terminológica para uma nova denominação de transformação da administração pública. Em linhas gerais, trata-se de promover a orientação (planejamento, liderança), controle e boa gestão (de pessoas, aquisições, tecnologia, orçamento) de forma social e ambientalmente responsável. Houve avanços na gestão pública durante o governo Temer, mas ainda, e mais uma vez, sem resgatar o componente teleológico dos processos de transformação institucional em perspectiva macro, embora tenha esboçado elementos para um plano de longo prazo para o país baseado nos objetivos de desenvolvimento sustentável.

O governo Bolsonaro trouxe de volta a denominação reforma administrativa, operacionalizando-a de forma reducionista: sem nenhum cunho teleológico (embalada por bordões tal como "mais Brasil e menos Brasília") e embasada em motivações fiscais. Submeteu ao Congresso a PEC 32, uma proposta de emenda constitucional que segue adormecida após ter sofrido melhorias e deformações. Mas a reforma administrativa que o governo Bolsonaro logrou implementar de fato limitou-se tão somente a impor ao País um processo de assédio, desgaste, destruição e definhamento institucional a muitos órgãos e entidades. Lamentavelmente, um completo retrocesso conceitual, terminológico e institucional.

Aparentemente, o termo "reforma administrativa" acabou "pegando" e passou a ser utilizado de forma ampla, tendo sido popularizado principalmente pela mídia e remetendo diretamente, para muitos, ao governo Bolsonaro. Para outros, adquiriu significação genérica de mudanças na administração pública, não importando quais, e sem trazer de volta sua dimensão teleológica. Os debates de reforma administrativa são totalmente alheios aos de planejamento governamental e reproduzem velhas dicotomias, tais como "planejamento e gestão", sugerindo um universo paralelo em que o planejamento não integrasse a gestão. O atual governo Lula busca avançar em ambos os lados, sem garantias de que o "planeja-

mento" e a "gestão" seguirão minimamente integrados. É por isto que planejamento constitui um capítulo deste documento sobre reforma administrativa.

Nessa perspectiva, a reforma administrativa é uma política pública, uma política de gestão pública. Envolve um conjunto de ações transformadoras para tratar um problema público, que é o funcionamento do estado – que possui uma dimensão teleológica óbvia (Estado para quê, para quem? Para produzir que Brasil?). Mas também há dimensões instrumentais, os meios, a gestão de pessoas, suprimentos, tecnologia, orçamento, finanças; a dimensão jurídica, política, econômica etc. A reforma administrativa é um processo de transformação institucional que nunca cessa e que, em determinados momentos, pode avançar de forma instantânea e mais abrangente, como nas grandes reformas estruturais mencionadas. Em outros momentos, submerge ou foca em algum tema específico, tornando-se incremental. Os arranjos institucionais evoluem a partir de uma combinação de ambos os padrões, equilíbrios pontilhados de rupturas em maior ou menor grau.

Fato é que a reforma administrativa é uma necessidade premente para o Brasil, visando modernizar e tornar mais eficiente a gestão pública. A capacidade institucional e o nível de bem-estar do país são equivalentes ao de outras nações de sua mesma categoria (renda média-alta), mas a diferença é que as instituições brasileiras geram esse nível de bem-estar arrecadando 17% a mais e gastando 20% a mais (FDC. *Gestão Pública*, n.d.).¹ em relação aos "semelhantes", um indicativo de ineficiência de grandes proporções e prova de que o Brasil aproveita mal seus recursos porque suas instituições os dissipam. Acoplar as dimensões planejamento-desenvolvimento e planejamento-gestão pública é um requisito para gerar ganhos expressivos de bem-estar.

Este documento tem como objetivo apresentar um conjunto de propostas e análises que buscam transformar a administração pública brasileira, alinhando-a com as melhores práticas internacionais e adaptando-a às especificidades do nosso contexto.

¹ Dados do Índice de Capacidade Institucional da Fundação Dom Cabral.

O Brasil enfrenta desafios significativos em sua administração pública, caracterizados por ineficiências, burocracia excessiva e uma estrutura organizacional que muitas vezes não responde de maneira eficaz às demandas da sociedade. A relevância de uma reforma administrativa se torna evidente quando consideramos a importância de um Estado presente onde é mais necessário, garantindo políticas e serviços públicos de qualidade e promovendo o bem-estar social em um cenário de enfrentamento a desafiantes problemas globais.

Este documento está organizado em capítulos que abordam diferentes aspectos da reforma administrativa, incluindo gestão de pessoas, gestão de suprimentos, governo digital, organização governamental e planejamento governamental. Cada capítulo apresenta uma análise detalhada dos problemas atuais, bem como propostas de soluções e estratégias para a implementação das mudanças necessárias.

A elaboração deste documento envolveu uma análise abrangente da literatura existente, estudos de caso de reformas administrativas em outros países e consultas com especialistas e *stakeholders*. O objetivo é oferecer uma visão integrada e prática das mudanças necessárias para transformar a administração pública brasileira.

A reforma administrativa é um passo crucial para o desenvolvimento do Brasil. Uma primeira premissa, de natureza mais geral, é de que o estado de bem-estar social é uma conquista civilizatória e recurso indispensável para promoção de desenvolvimento, reduzindo a desigualdade e promovendo a prosperidade. Uma segunda premissa é o pluralismo institucional da necessidade de desenvolver e integrar capacidades estatais com outras do terceiro setor e do setor privado, resguardada a primazia das capacidades estatais, posto que caberá sempre ao estado exercer a meta-governança de arranjos multi-institucionais de gestão de políticas públicas. Ao modernizar a gestão pública, fortalecer a burocracia como corpo de servidores, reduzir a burocracia como excessos de exigências, valorizar os servidores, promover a transparência e garantir a sustentabilidade fiscal, estaremos criando as bases para um Estado mais eficiente, justo e capaz de atender às necessidades da população. Esse é um convite ao debate e à ação, visando construir um futuro melhor para todos os brasileiros.



2. Gestão de Pessoas

A gestão de pessoas é um conjunto de processos (planejamento/dimensionamento da força de trabalho; provimento, recrutamento, seleção; desenvolvimento; gestão do desempenho; modelo de liderança; gestão de cargos, carreiras e remunerações; relações trabalhistas; benefícios, saúde e bem-estar laboral; registros laborais; pagamento) cujo propósito essencial é dotar as organizações de uma estrutura de capital humano capaz de produzir resultados para a própria instituição e para seus *stakeholders*. Não há resultados sem pessoas e sem uma boa gestão de pessoas. Essa ideia de gestão estratégica de pessoas possui três principais características.

A primeira é uma consideração multidimensional do indivíduo nas organizações. A dimensão recursos, da qual deriva a denominação recursos humanos, foca no indivíduo detentor de competências (conhecimentos, habilidades, atitudes) que são aplicadas em atividades e processos, sendo então convertidas em produtos. Essa visão de fator de produção acentua a preocupação com a produtividade, o custo, o esgotamento dos recursos. Mas

indivíduos também são seres humanos que não apenas respondem a estímulos e incentivos, mas agem em função de valores, princípios e crenças socialmente compartilhadas. Numa dimensão mais política, indivíduos também são movidos por interesses (pessoais e coletivos) e portadores de direitos. Cabe à gestão de pessoas considerar e lidar com as complexidades dessa multidimensionalidade.

Na gestão pública, as pessoas são agentes públicos quando pertencem a quadros da administração pública; ou são agentes do público quando atuam como força de trabalho de parceiros. Em ambas as situações, de distintas formas, sujeitam-se a deveres e direitos diferenciados, são agentes aos quais a sociedade entrega algo em confiança (*entrusted*), são responsáveis (e devem prestar contas) pelo nível de autonomia (de decisão ou ação) que tenham e devem pautar-se por uma ética de responsabilidade (cumprir as regras e gerar os resultados) e de valor absoluto (fazer o que é certo, bom, justo). Nesse sentido, a gestão de pessoas lida e deve estar a serviço da dimensão mais cara ao conceito de burocracia pública: um funcionalismo público profissional, em que o ocupante de um cargo é selecionado por critérios impessoais e progride segundo regras meritocráticas.

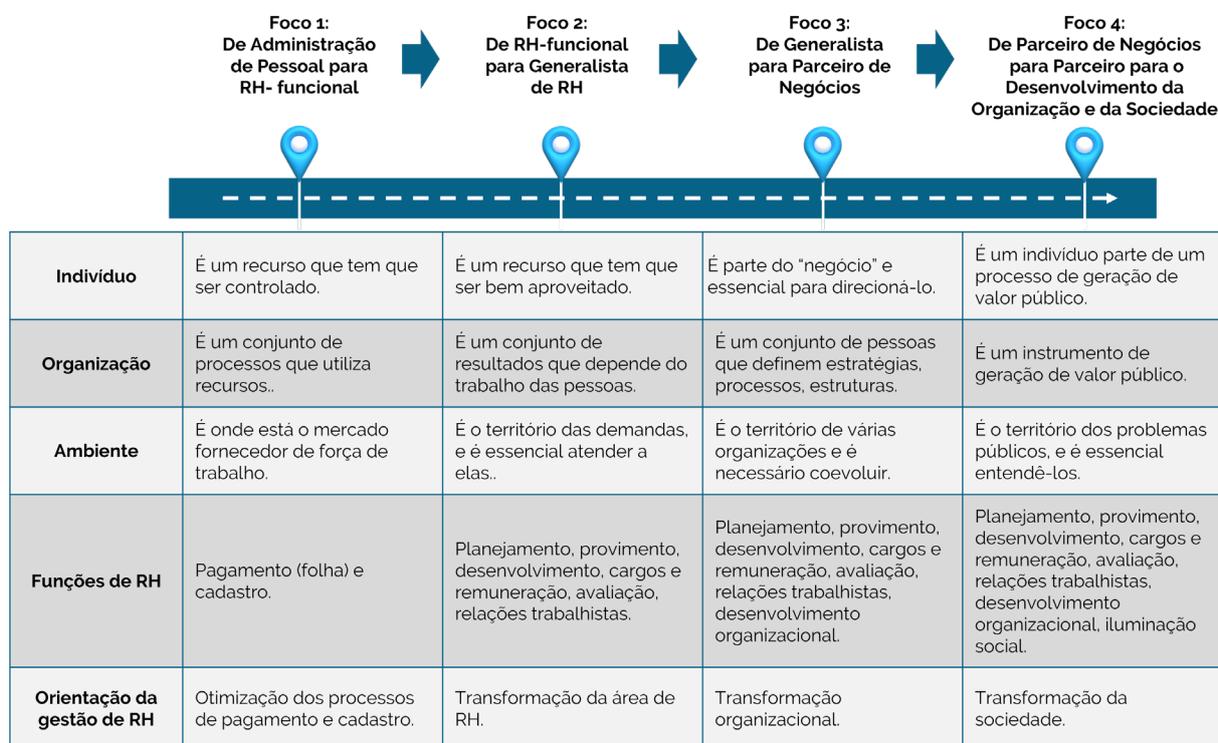
A segunda característica da gestão de pessoas é sua orientação estratégica. A gestão de pessoas deve prover a estrutura de capital humano para que as organizações sejam capazes de formular e implementar estratégias viáveis de forma dinâmica-adaptativa e indutiva. Gestão de pessoas e estratégia devem se posicionar de forma alinhada, gerando prontidão estratégica. Assim, gestão de pessoas é uma responsabilidade de um *staff* específico, especialistas alocados usualmente sob uma unidade de gestão de pessoas. Mas é também uma responsabilidade de linha, de todos os ocupantes de posições de liderança nas organizações, no sentido de que todos eles são gestores de pessoas junto a suas equipes e também no sentido de que gestão de pessoas é uma questão corporativo-estratégica, não apenas um conjunto de processos burocráticos de uma unidade-meio.

A terceira característica é a complementaridade, coerência e alinhamento recíprocos entre as diversas funções que compõem a gestão de pessoas: planejamento/dimensionamento da força de trabalho; provimento, recrutamento, seleção; desenvolvimento; gestão do desempenho; gestão de cargos, carreiras e remunerações; relações trabalhistas; benefícios,

saúde e bem-estar laboral; registros laborais; pagamento. Lacunas ou incoerências entre essas funções comprometem significativamente a efetividade da gestão de pessoas e, por consequência, o desempenho organizacional.

Considerando-se essas três características basilares, é possível categorizar distintos níveis de maturidade em gestão de pessoas, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 - Níveis de maturidade de gestão de pessoas



Fonte: FDC (n.d.).

Visão geral da problemática

Essas considerações conceituais preliminares são essenciais para o entendimento de questões e problemas da gestão de pessoas na administração pública brasileira. De um modo geral, há uma tendência de se tratar os componentes da administração pública ora

como meros recursos (tradição fiscalista), ora como indivíduos detentores, *a priori* e sobretudo, de direitos, vantagens, prerrogativas e privilégios (tradição corporativista). Em geral, a gestão de pessoas é vista e praticada como uma responsabilidade exclusiva de uma área de gestão de pessoas numa linha predominantemente procedimental e orientada para a conformidade. Como resultado, predominam na administração pública baixíssimos níveis de maturidade de gestão de pessoas, variando, segundo a Figura 2, entre foco 1 (departamento de pessoal) para foco 2 (recursos humanos).

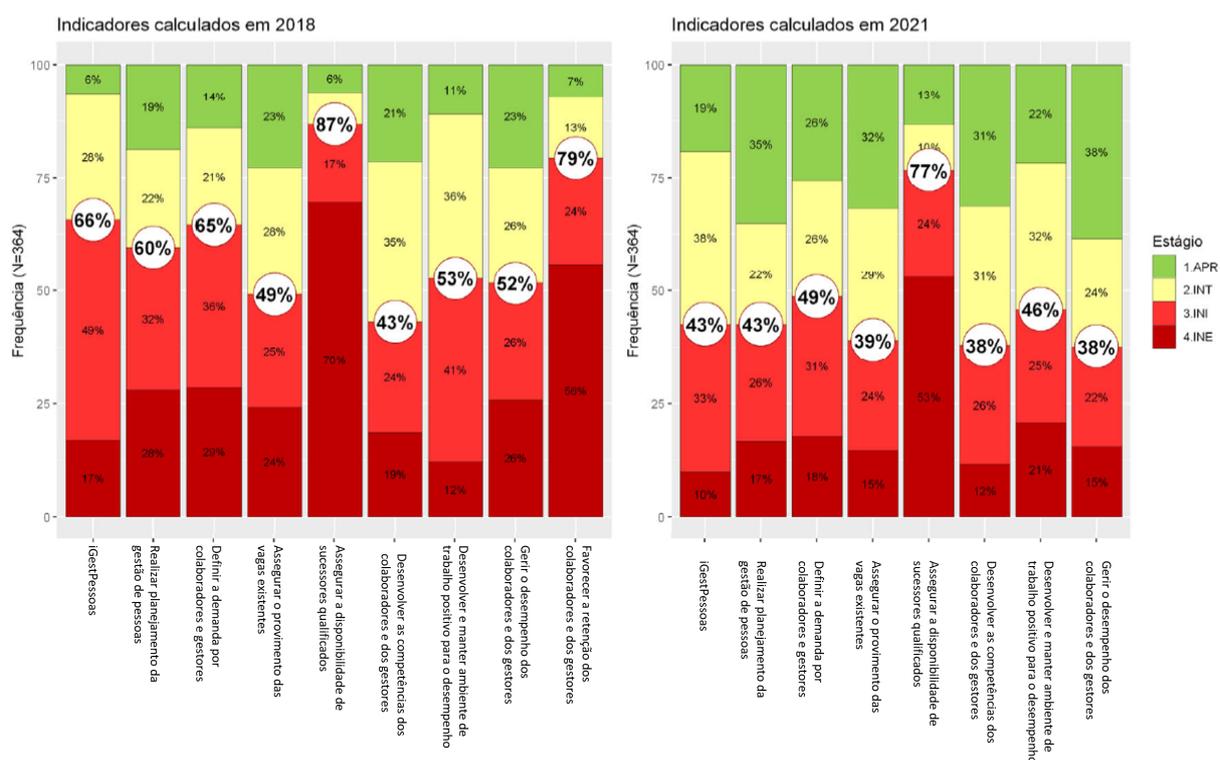
Esse déficit de maturidade na gestão de pessoas é reflexo e causa de múltiplas disfunções relacionadas aos modelos de carreiras, cargos e remunerações; provimento; e gestão do desempenho, disfunções que limitam severamente a qualidade e a capacidade da burocracia pública no Brasil.

Com efeito, a Figura 3 expõe um quadro bastante desafiador ao apresentar um diagnóstico da gestão de pessoas na administração pública, segundo Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União aplicados em 2018 e 2021. São avaliados, no conjunto de 364 organizações predominantemente do Executivo Federal, oito quesitos: realizar planejamento da gestão de pessoas, definir a demanda por colaboradores e gestores, assegurar o provimento das vagas existentes, assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados, desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores, desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho, gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores, e favorecer a retenção de colaboradores e gestores (este último constava apenas na aplicação de 2018).

Esses dados revelam, como um agregado de todos os quesitos, que em 2018 a gestão de pessoas encontrava-se em níveis precários (categorias inexistente e inicial) em 66% das organizações, caindo para 43% em 2021. Não obstante uma melhora entre 2018 e 2021, mesmo sob suspeita de um viés de alta na aplicação de 2021, esses números são escandalosos, porque 43% de precariedade está muito acima de qualquer margem residual aceitável (5%, 10%, 15%...) para o poder público federal do Brasil. Nesse sentido, todos os quesitos apresentam alto grau de precariedade, com destaque para a formação de sucessores, que atingiu 77% de precariedade (Gráfico 1). Se esse é o estado de coisas presente

no governo federal, pode-se imaginar um cenário ainda mais desalentador nos governos estaduais e municipais (em relação aos quais, infelizmente, não há dados).

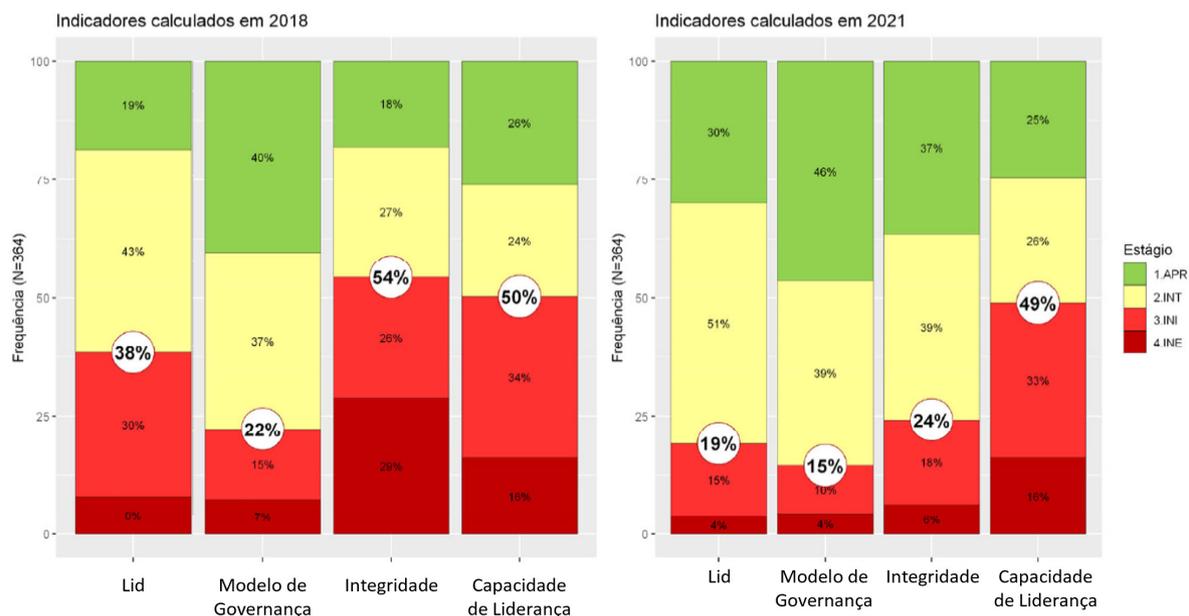
Gráfico 1 - Diagnóstico da gestão de pessoas na Administração Pública – IGG/TCU



Fonte: TCU (2021).

O Gráfico 2 revela as limitações relacionadas ao modelo de liderança – temática que também pertence a outros domínios de políticas de gestão, tais como organização governamental e governança. O quesito capacidade de liderança é o que mais se relaciona ao modelo de liderança na administração pública. A partir dele, é feita uma análise sobre a existência e qualidade de critérios e procedimentos definidos para a escolha dos membros da alta administração; se o desempenho dos membros da alta administração é avaliado; se as competências dos membros da alta administração são aprimoradas. O que se revela é que a capacidade de liderança permanece praticamente inalterada em 2018 e 2021, com metade das organizações em situação de precariedade.

Gráfico 2 - Diagnóstico do modelo de liderança na Administração Pública – IGG/TCU



Fonte: TCU (2021).

Essas limitações, que serão ao longo deste segmento fundamentadas com dados recentes, são impedimentos severos ao alcance de melhores resultados na administração pública.

Conforme apontado pelo último relatório do BID (Llano, 2014), os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) não demonstraram grandes ímpetus de reforma no tema. Isso não significa que não ocorreram mudanças. Nos anos 2000, a criação de carreiras especializadas e a realização de concursos públicos contribuiu para o aumento da capacidade e entrega de políticas públicas em algumas áreas (Gomide & Pires, 2014).

Em distintos governos dos últimos dez anos também foram desenvolvidos aprimoramentos em diversas políticas de pessoas, como planejamento da força de trabalho, seleção para cargos de direção, desempenho e desenvolvimento.

Há, ainda, estudos que têm aprofundado as necessidades de mudanças e evoluções em componentes do sistema de mérito presente, ou seja, alguns dos pontos centrais elen-

cados têm sido a padronização salarial e a simplificação do sistema de carreiras (Banco Mundial, 2019; Movimento Pessoas à Frente, 2022b; OCDE, 2023) e a profissionalização da camada dos cargos de direção (Pacheco & Debonis, 2010; OCDE, 2019; Movimento Pessoas à Frente, 2022a). Há ainda uma agenda relacionada a gênero, raça e diversidade no serviço público no qual novos estudos têm demonstrado a centralidade de avanços (Naranjo Bautista et al., 2022; Pinheiro, 2023).

Os tópicos seguintes explorarão essas temáticas no sentido de indicar problemas e possíveis soluções.

Planejamento e provisão de pessoas

O planejamento e o provimento de pessoas são componentes essenciais na gestão estratégica de pessoas, especialmente no setor público. Em linhas gerais, o planejamento de recursos humanos visa garantir que uma organização tenha a quantidade certa de pessoas, com as habilidades adequadas, no lugar certo e no momento certo, para alcançar seus objetivos. Envolve análise quantitativa e qualitativa de necessidades, previsão de demanda e oferta, planejamento de sucessão, dentre outros temas. O provimento relaciona-se com a forma como essas pessoas serão alocadas em cada cargo, função ou posto de trabalho.

O planejamento quantitativo da força de trabalho está relacionado ao número de pessoas necessárias para executar funções específicas, enquanto o qualitativo está vinculado às competências e qualificações exigidas para essas funções. O dimensionamento é influenciado por vários fatores, incluindo a demanda dos processos de trabalho, que pode estar associada ao modelo de provimento de serviços — se é executado diretamente pelo governo ou indiretamente por meio de parcerias ou colaboração com o setor privado. Além disso, a incorporação de tecnologia nos processos desempenha um papel crucial, podendo reduzir e ou requalificar a necessidade de força de trabalho ou exigir novas habilidades.

Os fatores legais também são determinantes no dimensionamento, destacando áreas e funções típicas de estado que são diretamente reguladas por legislações específicas. O planejamento deve considerar essas diretrizes para garantir a conformidade legal e a eficácia na prestação de serviços.

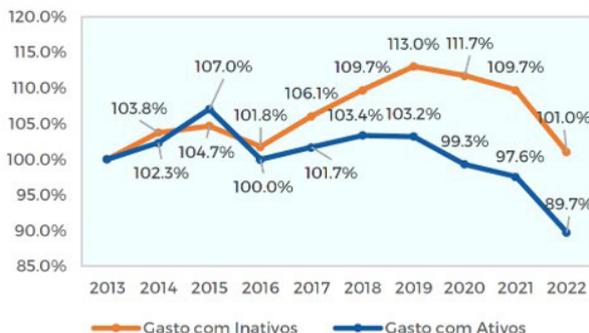
Já o provimento de pessoal abrange o recrutamento e a seleção, que são processos complementares. O recrutamento é a fase de atração de candidatos, enquanto a seleção envolve a escolha dos candidatos que melhor se encaixam nas necessidades da organização.

Dimensionamento da Força de Trabalho

Em primeiro lugar, o macrodimensionamento da força de trabalho envolve a quantidade total de pessoas que possuem diferentes tipos de vínculo com o Estado – usualmente servidores e empregados de empresas estatais em múltiplas esferas de governo. A questão aqui é se o tamanho do Estado, a partir da quantidade de pessoas empregadas, corresponde à sua função legalmente definida e socialmente legitimada.

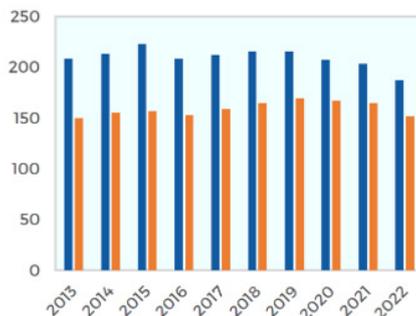
Outra questão de relevância é se o gasto com a força de trabalho é sustentável, usualmente tomados pela proporção do gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), ao Produto Interno Bruto (PIB) e às despesas totais do governo. O dimensionamento da força de trabalho pública é um fator determinante na alocação de recursos públicos e deve ser cuidadosamente balanceado em relação à RCL e ao PIB. Por essa razão, esse dimensionamento é tão controlado pela Lei de Responsabilidade Fiscal em todos os entes federados, inclusive com fortes penalizações pelo descumprimento dos limites. A proporção de gastos com pessoal público pode afetar a sustentabilidade fiscal e a capacidade do governo de investir em outras áreas críticas, como infraestrutura e políticas sociais. No caso do Brasil, como demonstram os Gráficos 3 a 8, os gastos com pessoal são decrescentes em termos reais, em relação às despesas totais e em relação ao PIB. O dado que chama atenção (e causa preocupação) é a predominância do gasto com pessoal inativo, reflexo do modelo de previdência do setor público.

Gráfico 3 - Variação do gasto com inativos e ativos em relação a 2013 (2013-2022)



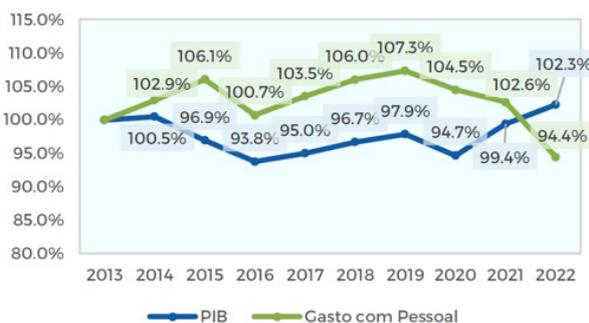
Fonte: BID (2024)

Gráfico 4 - Evolução do gasto total com inativos e ativos (2013-2022)



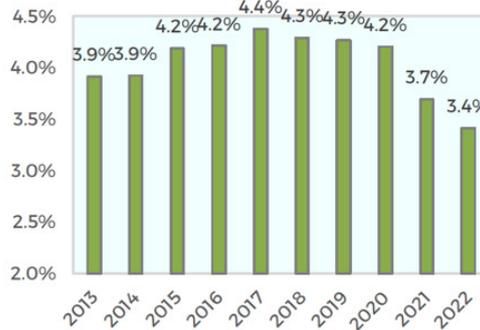
Fonte: BID (2024)

Gráfico 5 - Variação do gasto de pessoal do Executivo Federal e PIB em relação a 2013 (2013-2019)



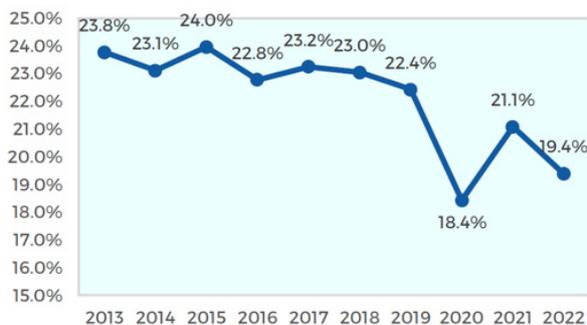
Fonte: BID (2024)

Gráfico 6 - Evolução da proporção entre gasto de pessoal do Executivo Federal e PIB (2013-2019)



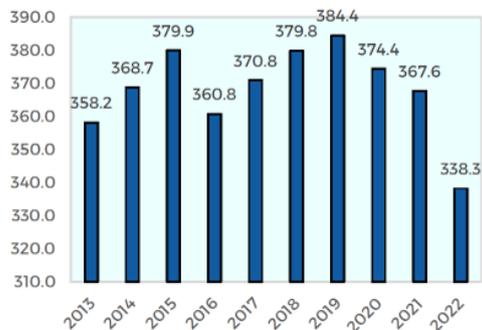
Fonte: BID (2024).

Gráfico 7 - Variação do gasto com pessoal nas despesas da União (2013-2022)



Fonte: BID (2024).

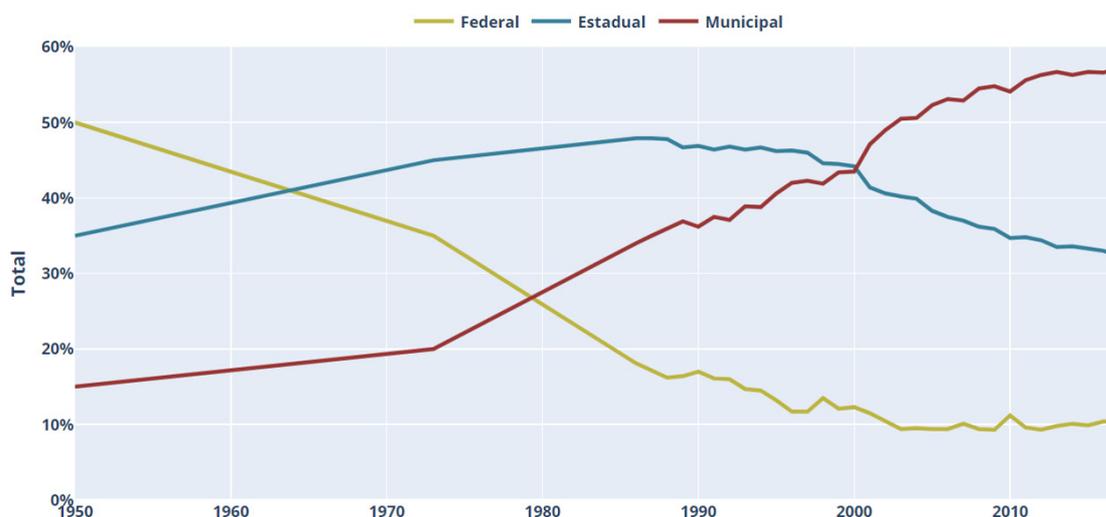
Gráfico 8 - Gasto com pessoal total da União (2013-2022)



Fonte: BID (2024)

Desde a Constituição de 1988, houve uma diminuição do número de servidores federais, enquanto o contingente estadual e municipal cresceu. Isso reflete um reordenamento das responsabilidades entre os entes federativos. Com relação ao reordenamento das competências federativas, a Constituição de 1988 descentralizou diversas responsabilidades, transferindo competências significativas para estados e municípios. O objetivo era aumentar a eficácia da prestação de serviços públicos ao adaptar a governança às necessidades locais, o que resultou em um aumento de servidores estaduais e municipais para atender a essa nova realidade, enquanto a quantidade de servidores federais experimentou um declínio (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Participação do emprego público, por nível federativo (1950-2017)



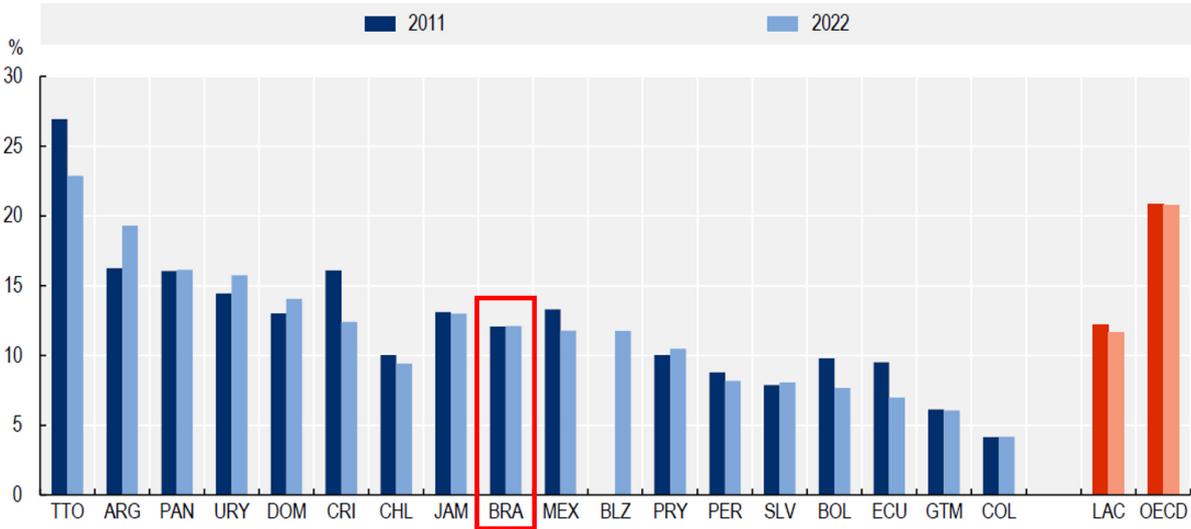
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (2023).

Gerenciar adequadamente o macrodimensionamento da força de trabalho requer uma abordagem estratégica que avalie não apenas as demandas imediatas por pessoal, mas também as projeções de longo prazo que considerem mudanças demográficas, tecnológicas e econômicas. A incorporação de tecnologias inovadoras nos processos administrativos pode melhorar a eficiência do serviço público, reduzindo a necessidade de expansões futuras no número de servidores, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Com o aumento das responsabilidades de estados e municípios, a revisão e potencial redefinição dos cargos e funções, assegurando que as habilidades da força de trabalho estejam alinhadas com as necessidades modernas e locais do setor público, deve ser realizada regularmente.

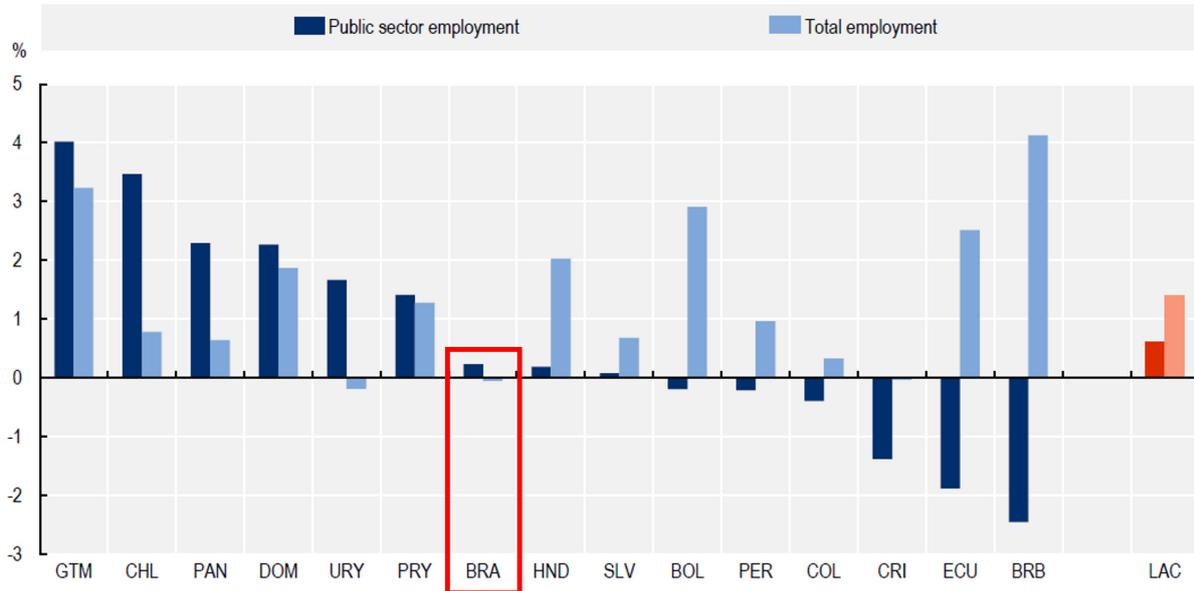
No entanto, o tamanho do setor público brasileiro ainda é considerado pequeno em comparação com democracias avançadas, embora medir apenas o número de servidores per capita não capture efetivamente a complexidade tecnológica e as diferentes abordagens de prestação de serviços do país. Os Gráficos 8 e 9 apresentam uma comparação do nível de emprego público do Brasil em relação ao emprego total com países da América Latina e Caribe, revelando que o Brasil se encontra numa posição mediana e estável entre 2011 e 2022, embora abaixo dos níveis dos países da OCDE.

Gráfico 10 - Public sector employment as a percentage of total employment, 2011 and 2022



Fonte: OECD (2024).

Gráfico 11 - Annual average growth rate of public sector employment and total employment, 2014-21



Fonte: OECD (2024).

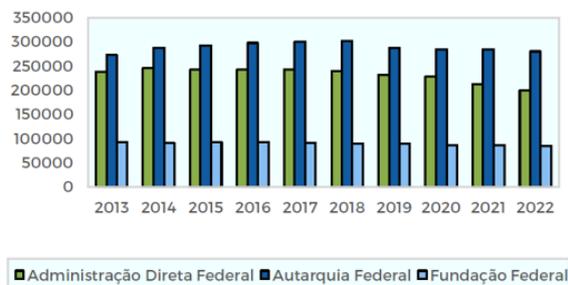
Os Gráficos 12, 13 e 14 mostram que a variação da força de trabalho no executivo federal a partir de 2013 é decrescente, principalmente na administração direta.

Gráfico 12 - Variação da Força de Trabalho (2013-2022)



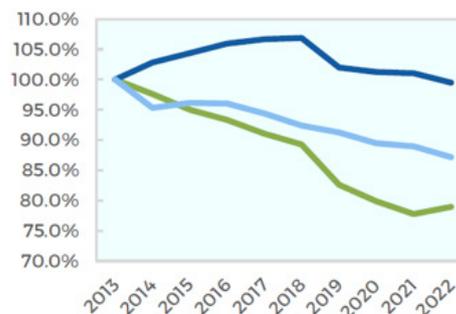
Fonte: BID (2024)

Gráfico 13 - Variação da Força de Trabalho por tipo de administração em quantidade (2013-2022) - Sem Residentes



Fonte: BID (2024)

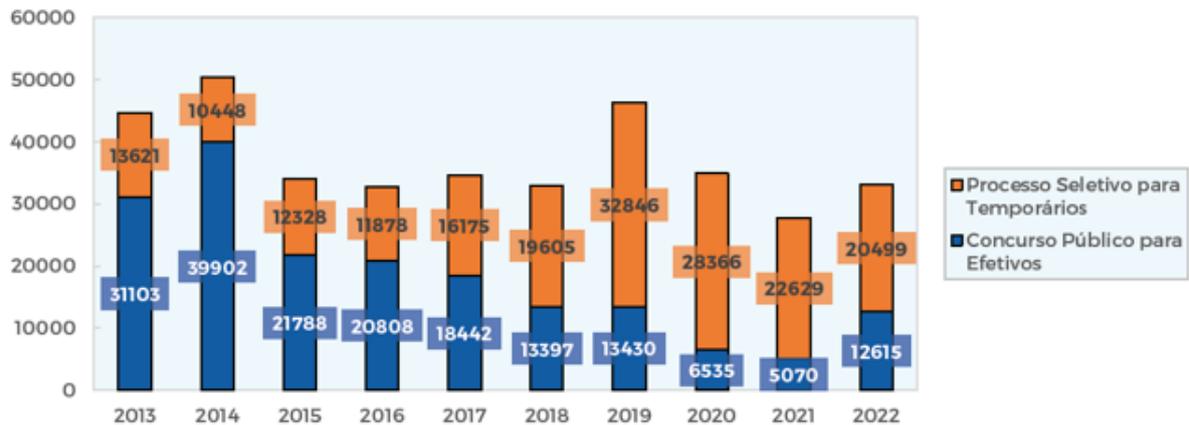
Gráfico 14 - Variação da Força de Trabalho por tipo de administração em percentual (2013-2022) - Sem Residentes



Fonte: BID (2024)

O que esses dados não revelam são questões de distribuição e o padrão de recomposição de força de trabalho. Em relação ao primeiro, é notório que há problemas de histórico de distribuição de quadros, áreas, organizações, e um desequilíbrio entre funções bem supridas e outras submetidas à penúria. Em parte, isso decorre de um processo histórico de incorporação de quadros e modelos ultrapassados de carreiras, que formam bolsões de cargos obsoletos, criados sem um olhar minimamente meritocrático. São deformações na composição da força de trabalho que privilegia carreiras do centro de governo em detrimento daquelas voltadas às funções finalísticas do Estado. Na expressão de Wanderley Guilherme dos Santos: "o Estado nunca esteve onde deveria". Quanto ao padrão de recomposição de força de trabalho, até como forma de acudir à questão da distribuição, o que se verifica é a utilização, por vezes indiscriminada, do instituto da contratação temporária, conforme ilustra o Gráfico 15.

Gráfico 15 - Quantidade de ingressos por modelo (2013-2022)



Fonte: BID (2024).

O dimensionamento da força de trabalho como parte da gestão de pessoas está em progresso, mas enfrenta desafios metodológicos significativos. A ausência de um planejamento robusto, baseado em métodos precisos, é um problema recorrente. Muitas vezes, observa-se uma lógica de reposição, focada apenas em preencher vagas existentes sem reavaliar as necessidades reais das organizações, setores de atuação e ambientes de políticas públicas.

Uma das questões críticas no planejamento da força de trabalho no setor público brasileiro é a falta de métodos robustos e sistemáticos para prever e atender às necessidades futuras de pessoal. Historicamente, a abordagem predominante tem sido a reposição de servidores, ou seja, preencher cargos à medida que eles se tornam vagos, sem uma análise aprofundada das tendências de longo prazo ou das mudanças nas demandas por serviços.

Para superar esses desafios, é essencial adotar uma cultura de tomada de decisões baseada em dados, utilizando ferramentas analíticas e técnicas de planejamento preditivo que permitem identificar tendências no mercado de trabalho, a evolução das necessidades de serviço público, e as mudanças na demografia da força de trabalho.

Segundo o Relatório "Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina: Brasil, 2024", duas iniciativas dos órgãos centrais têm fortalecido práticas de planejamento estratégico e de pessoal nas unidades setoriais. Cada uma delas possui um foco em um desses instrumentos. Instituído pelo Decreto nº 10.382/2020, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov) visa definir ações e prestar suporte à modernização de cada órgão pela elaboração e acompanhamento central de um Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). Até maio de 2023, 153 órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional haviam aderido ao instrumento, abrangência significativa considerando os 211 existentes. Uma das dimensões do PGT é a de governança e gestão estratégica, contendo as soluções de formulação e revisão do Plano Estratégico Institucional (PEI). Foram encontradas 85 instituições com 72 ações concluídas relacionadas a esse tema. Contribuindo para unificação dos conceitos e diretrizes relacionadas a esse tema, foi elaborada a Instrução Normativa nº 24/2020, que disciplina a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional. Com essas ações, o TransformaGov posiciona o órgão central como parceiro das áreas setoriais, prestando suporte na elaboração e revisão de sua estratégia, algo até então não presente.

Os desafios do setor passam justamente por ter uma atuação mais estratégica, fazendo com que as movimentações e contratação de pessoal sejam orientadas pela sua atuação.

Uma estratégia eficaz para o planejamento da força de trabalho deve incluir uma análise detalhada da demanda e oferta de trabalho, identificando as habilidades necessárias para atender às futuras demandas por serviços públicos. Isso pode envolver a colaboração com instituições acadêmicas e de pesquisa para desenvolver modelos preditivos eficientes.

Também é essencial incorporar soluções tecnológicas para otimizar o planejamento. Sistemas informatizados de gestão de recursos humanos podem integrar dados sobre tendências populacionais, progresso tecnológico e mudanças legislativas para prever melhor as necessidades futuras de pessoal.

Além disso, é fundamental implementar a avaliação de competências, incluindo avaliação das habilidades e conhecimentos críticos, considerando o avanço tecnológico e as novas formas de prestação de serviços.

Para abordar essas questões de maneira eficaz, é importante distinguir entre soluções que podem ser implementadas diretamente pela administração pública e aquelas que requerem mudanças no marco legal.

O uso de Inteligência Artificial (IA) para desenvolver metodologias de dimensionamento pode ajudar a prever necessidades futuras de pessoal. Embora a adoção de IA geralmente não exija mudanças legais significativas, é necessário garantir conformidade com leis de proteção de dados e transparência. Para integração em larga escala nos sistemas de gestão pública, pode ser necessário criar regulamentações específicas.

Em resumo, desenvolvimentos tecnológicos e melhorias na qualidade das provas e exames podem ser implementados diretamente, enquanto a ampliação da base de recrutamento, métodos diversificados de seleção e a implementação de cotas dependem mais de alterações legais. Planejamento cuidadoso e consulta com especialistas jurídicos, especialistas em gestão de recursos humanos e grupos de interesse são essenciais para navegar nessas mudanças de forma eficaz.

Recrutamento e Seleção

Além de melhorar o planejamento da força de trabalho, é crucial reformular o processo de recrutamento e seleção no setor público brasileiro, que atualmente se baseia quase exclusivamente em provas objetivas. Esse modelo enfrenta diversas limitações, especialmente em um contexto de funções cada vez mais complexas e diversas.

As principais limitações do modelo atual estão relacionadas ao foco excessivo no conhecimento técnico, sem considerar outras competências essenciais, como as competências gerenciais (*soft skills*) e a vocação do candidato para o serviço público.

É necessário e possível avaliar a vocação dos candidatos por meio de testes aplicados nos concursos públicos. A vocação merece atenção especial devido à complexidade e diversidade das funções no setor público e ao perfil individual de cada pessoa. Integrar esse tipo de avaliação pode trazer múltiplos benefícios, melhorando a eficácia das seleções e assegurando que servidores públicos tenham motivação intrínseca e afinidade com as tarefas que irão desempenhar.

Candidatos com vocação natural para suas funções tendem a se sentir mais satisfeitos e engajados no trabalho, aumentando a produtividade. Quando as características pessoais e os interesses dos servidores estão alinhados com suas atividades, há maior dedicação e desempenho de alta qualidade. Além disso, servidores realizados em suas carreiras raramente buscam outras oportunidades de trabalho, diminuindo a rotatividade e poupando recursos em novos processos de recrutamento e treinamento.

A vocação também influencia a resiliência e a capacidade de propor melhorias e enfrentar desafios. Servidores com afinidade por suas funções estão mais bem preparados para lidar com mudanças e adversidades, contribuindo para um desempenho consistente ao longo do tempo. Considerar a vocação no processo de seleção ajuda a alinhar os valores pessoais dos candidatos com a missão e os objetivos estratégicos da instituição pública, facilitando um ambiente de trabalho mais coeso e cooperativo.

A avaliação da vocação pode ser feita por meio de entrevistas comportamentais, explorando os interesses pessoais e experiências anteriores dos candidatos, e por meio de testes psicológicos e de perfil, utilizando avaliações psicométricas para identificar traços de personalidade, interesses e motivações, indicativos da vocação de um indivíduo.

Para integrar a avaliação vocacional nos concursos públicos, as instituições podem revisar e refinar seus processos seletivos para incluir essas abordagens ao lado dos métodos tradicionais. Integrar a avaliação de vocação na seleção por concursos pode contribuir significativamente para criar um serviço público mais eficiente, motivado e focado na sua missão de servir à sociedade.

É essencial incorporar métodos além das provas objetivas, como entrevistas comportamentais, dinâmicas de grupo e avaliações de competências práticas. Esses métodos, comuns em outros países, permitem uma avaliação mais completa dos candidatos.

Embora o conhecimento técnico seja importante, ele não é suficiente para o desempenho eficaz em muitas funções, especialmente aquelas que exigem habilidades de resolução de problemas complexos, tomada de decisões e relacionamento com o público. A administração pública deveria valorizar mais a avaliação de competências interpessoais, como comunicação eficaz, trabalho em equipe, resiliência, liderança e capacidade de trabalhar com metas, que são fundamentais para muitas posições.

A Tabela 1 mostra uma lista de países onde as competências essenciais foram incluídas no processo de recrutamento para cargos da administração pública em 2020 e 2022, em países da OCDE e América Latina. Curiosamente, o Brasil é o único país que adota apenas a prova objetiva como método de avaliação de competências para fins de seleção. Esses dados também demonstram que democracias avançadas, com burocracias desenvolvidas, utilizam métodos mistos de seleção, considerados boas práticas (Tabela 2).

Tabela 1 - Avaliação de competências essenciais e comportamentais no processo de recrutamento, 2020

	CV screening	Standard exams	Interviews	Assessment centre	Reference check
Austria	◆❖		◆❖		
Belgium		■◆	◆❖	◆	
Canada	■◆❖	■◆❖	■◆❖	■◆❖	■◆❖
Colombia		■◆❖	■◆❖		
Czech Republic			■❖		
Estonia		■			◆❖
Finland	■		■◆❖		
France	■❖	■	■		
Germany			■◆❖	■◆❖	
Greece					
Hungary	❖		■◆❖	■◆	

	CV screening	Standard exams	Interviews	Assessment centre	Reference check
Ireland		■	◆❖	■◆	
Israel		■◆❖	◆❖	■◆❖	
Italy		■			
Korea		■	■◆❖	■◆❖	
Latvia	❖	■	■◆❖	■◆	◆
Lithuania			■◆❖		
Luxembourg		■	◆❖		
Mexico	◆	■◆	■◆❖		
Netherlands	■◆		■◆❖	■	
New Zealand	❖		◆❖	■◆❖	◆❖
Norway			◆❖	◆❖	◆❖
Poland		■	■◆❖	■◆❖	
Portugal			■◆❖		
Slovak Republic		■	■◆❖	■◆	
Slovenia			■◆❖		
Spain		■		■	
Sweden	◆	■	■❖		◆
Switzerland	❖		■◆❖		
Turkey		■	◆❖		
United Kingdom	◆❖	■◆	■◆❖	■◆❖	
United States		■◆	■		
OECD Total					
■ Analytical/ cognitive competences	4	19	20	13	1
◆ Behavioural competences	6	7	24	13	6
❖ Motivation	8	3	26	8	4
Brazil		■			
Costa Rica	■◆❖				■◆❖
Romania			◆❖		

Fonte: OECD (2020).

Tabela 2 - Methods for assessing competencies and motivation during recruitment, 2022

	CV screening	Standard exams	Interviews	Assessment centre	Reference check
Barbados			•		
Brazil		■			
Chile	■◆●		■◆●		◆
Colombia		■◆●	■◆●	■	
Costa Rica		■●	■◆●		
Ecuador	■●		•		
El Salvador	■	■●	■◆●	■◆●	
Guatemala	■●	■	■◆●	■●	•
Haiti	•	•	•		
Honduras			■●		
Mexico		■	■◆●		
Paraguay			■◆●		
Peru		■●	■◆●	■●	
Trinidad and Tobago			■◆●	■●	
Uruguay		■●	■◆●		
LAC Total					
■ Analytical/cognitive competencies	4	8	11	5	0
◆ Behavioural competencies	2	5	10	3	1
● Motivation	3	2	14	2	1
OECD Total					
■ Analytical/cognitive competencies	4	19	20	13	1
◆ Behavioural competencies	6	7	24	13	6
● Motivation	8	3	26	8	4

Fonte: OCDE (2020, 2022).

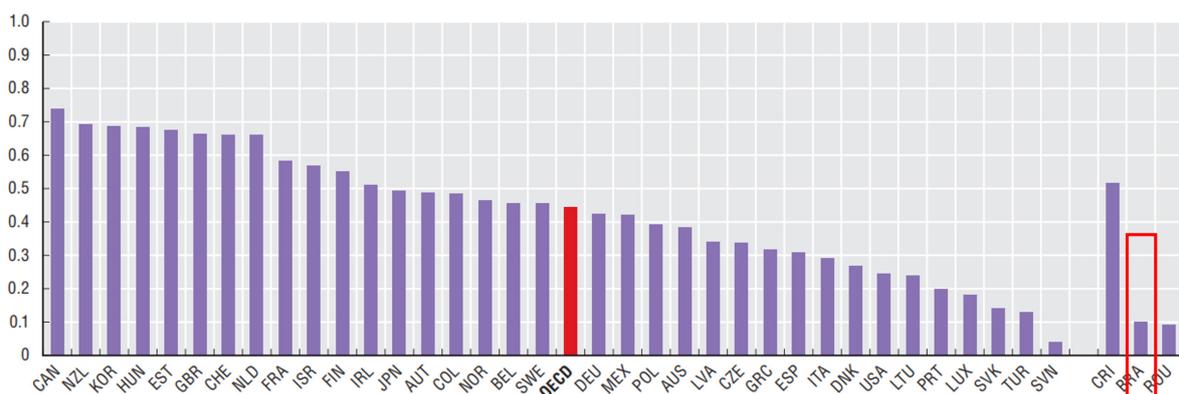
De acordo com a OCDE (2023), muitos países combinam provas objetivas com outras estratégias de avaliação, como análise curricular, entrevistas, avaliações psicométricas, dinâmicas de grupo e testes práticos, oferecendo uma visão mais integrada das competências e do perfil dos candidatos. Essas entrevistas e testes avaliam como os candidatos lidam com situações reais ou simuladas no ambiente de trabalho, suas habilidades de resolução de conflitos e capacidade de trabalhar sob pressão, não se limitando ao conhecimento e competências puramente técnicas. Dinâmicas de grupo permitem observar a interação,

liderança e habilidades de trabalho em equipe dos candidatos. Testes de avaliação de competências medem habilidades específicas, como raciocínio lógico, criatividade ou capacidade de inovação, complementando as provas objetivas e oferecendo uma visão mais holística dos potenciais servidores. Plataformas on-line para simulações de problemas reais no serviço público também são recomendadas e já utilizadas em diversos ambientes para testar habilidades práticas.

Em países membros da OCDE, há um reconhecimento crescente da importância das *soft skills* — como comunicação, liderança e trabalho em equipe — para o desempenho no setor público. As técnicas de recrutamento são projetadas para identificar essas habilidades.

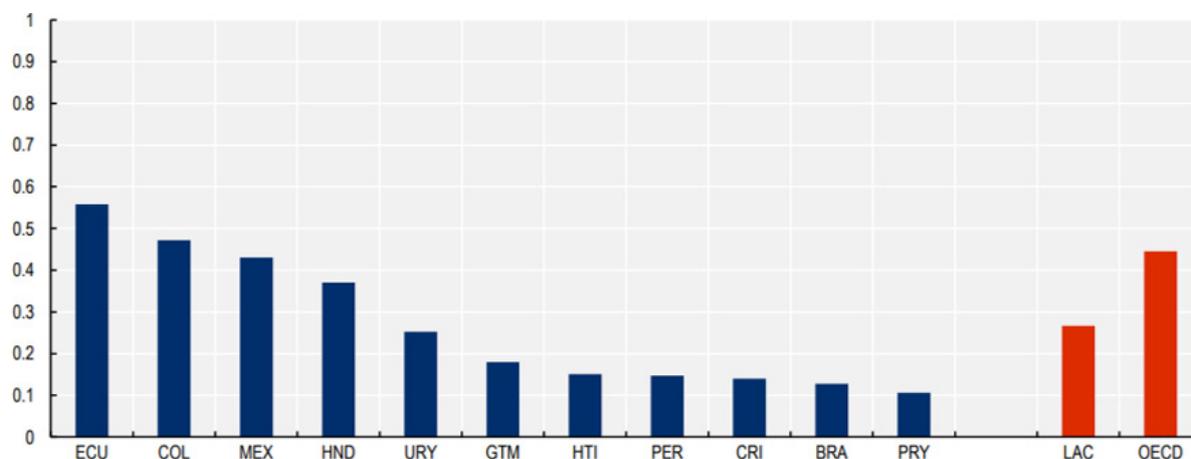
Além disso, é importante diversificar as fontes de recrutamento, incluindo parcerias com universidades e programas de estágio, para atrair talentos jovens e diversificados que possam trazer novas perspectivas e habilidades. Infelizmente, o Brasil está entre os últimos no ranking de países que utilizam práticas de recrutamento proativas, como ilustram os Gráficos 16 e 17.

Gráfico 16 - Ranking de países com práticas de recrutamento modernas e proativas, 2020



Fonte: OCDE (2023).

Gráfico 17 - Index on the use of proactive recruitment practices, 2022



Fonte: OCDE (2024).

Os concursos unificados em um único processo para cargos similares em diversas organizações são outra boa estratégia para ampliar a base de recrutamento e promover um direcionamento mais vocacionado dos candidatos. A realização anual desses concursos, após o planejamento da força de trabalho necessária, ajuda a garantir a renovação periódica e fortalecimento das carreiras, com servidores mais motivados e com perfil mais adequado às funções que irão exercer.

A qualidade das provas aplicadas nos concursos públicos também merece grande atenção. É necessário que o conteúdo avaliado seja mais relevante e abrangente, combinando rigor acadêmico e habilidades práticas. Isso pode ser feito através de decretos administrativos e diretrizes de agências, sem necessidade de mudanças legais, embora alterações nas normas possam ser necessárias para incluir novas seções obrigatórias.

Oferecer graduação assistida e estágios para estudantes e recém-formados também é uma possibilidade, proporcionando a integração de novos talentos ao serviço público, permitindo a avaliação de desempenho em tempo real e facilitando a identificação potencial de futuros servidores de alto desempenho.

Diversificar as técnicas de seleção e incluir novas modalidades de avaliação permitirão ao setor público contar com candidatos que, além do conhecimento técnico, contribuem

com habilidades interpessoais e adaptabilidade para enfrentar os desafios complexos do serviço público contemporâneo. O resultado esperado é maior eficácia do processo de seleção e uma força de trabalho mais competente e preparada para os tempos atuais e futuros.

Box 1– Judicialização dos concursos

A alta judicialização nos concursos públicos é uma questão complexa e cada vez mais presente no Brasil, afetando tanto os candidatos quanto as administrações públicas. Esse fenômeno se refere ao aumento significativo do número de ações judiciais relacionadas a concursos públicos, o que pode ter várias causas e consequências.

As principais causas estão relacionadas à ambiguidade e às falhas existentes nos editais, ou seja, muitos casos de judicialização ocorrem devido à falta de clareza ou inconsistências nos editais dos concursos. Regras vagas ou mal definidas podem levar a interpretações variadas, que acabam sendo levadas ao judiciário e tornam o processo moroso e incerto.

Outra razão recorrente são irregularidades como fraudes, favoritismos ou erros na correção das provas que frequentemente levam candidatos a buscarem reparação na justiça. Processos seletivos mais transparentes, seguros e bem planejados são essenciais para minimizar essas questões.

As mudanças nas regras durante ou após o processo seletivo (como anulação de questões) sem a devida justificativa são outro grande ponto de atenção e podem gerar insatisfação e ações legais por parte dos candidatos afetados. Por fim, critérios de avaliação ou eliminação sem clareza ou com pontos sensíveis podem produzir a sensação de injustiça ou favorecimento e precisam ser ajustados, justificados ou comunicados aos candidatos com antecedência suficiente para minimizar o risco de contestações judiciais.

As principais consequências desse excesso de judicialização são concursos atrasados e que impactam a demora do preenchimento das vagas, afetando a capacidade das instituições de suprir suas necessidades de pessoal com a eficiência desejada. Há, ainda, a elevação dos custos para a administração pública, já que tais atrasos e cancelamentos geram despesas legais e, eventualmente, correções dispendiosas nos processos de seleção.

A alta judicialização cria um ambiente de incerteza tanto para candidatos, que temem que seus resultados possam ser alterados, quanto para as administrações, que enfrentam dificuldades no planejamento de pessoal e mesmo na execução eficiente de suas tarefas diárias.

A revisão e a padronização, garantindo que os editais sejam claros, detalhados e livres de ambiguidades, podem ajudar a reduzir a margem para interpretações divergentes e, conseqüentemente, ações judiciais.

É fundamental manter uma comunicação aberta e clara com os candidatos durante todas as etapas do concurso, minimizando mal-entendidos e desconfianças. Além disso, preparar melhor as comissões organizadoras de concursos para prevenir erros e irregularidades no processo seletivo é importante para diminuir contestações futuras.

Existem também tecnologias que garantam maior precisão na correção de provas e análise de currículos, com menor índice de erros humanos e maior confiança no processo. Enfim, podemos dizer que existem caminhos viáveis para diminuir a judicialização nos concursos públicos, tornando o processo mais fluido, eficiente e justo para todos os envolvidos.

Existe, no entanto, um viés pseudo-objetivista que permeia a consciência jurídica dos magistrados: a crença de que apenas a prova objetiva permite uma avaliação objetiva. O mundo jurídico possui, historicamente, essa barreira conceitual em relação a métodos qualitativos e quantitativos (psicométricos) para mensurar objetivamente atributos subjetivos tal como vocação.

Contratação temporária

A contratação temporária no serviço público brasileiro é significativa, especialmente em contextos de demandas variáveis e necessidades específicas que requerem resposta ágil, desastres naturais e pandemias, garantindo a continuidade dos serviços à população. No entanto, deve ser vista como um "remendo" para a falta de vínculos mais flexíveis, não sendo a primeira opção na gestão de pessoas.

Contratos temporários oferecem flexibilidade, permitindo adaptação rápida às flutuações na demanda por serviços e projetos, sem a necessidade de concursos públicos longos e com potencial de contestações, judicialização etc. Isso é útil para projetos específicos, iniciativas com prazos definidos e para suprir a falta de pessoal permanente devido a aposentadorias, licenças prolongadas ou vacância de cargos, evitando a sobrecarga dos servidores efetivos.

A contratação temporária pode trazer especialistas com conhecimentos específicos úteis para projetos técnicos, científicos ou administrativos, promovendo inovação e implementação de novas ideias. Profissionais temporários com experiências diversas podem enriquecer a cultura organizacional, ampliar o valor das entregas e beneficiar o aprendizado e a capacitação contínua dos servidores permanentes.

Em algumas situações, a contratação temporária é mais custo-efetiva, permitindo melhor controle dos gastos com pessoal, especialmente em projetos com orçamentos limitados, sendo uma solução positiva para a eficiência operacional das instituições.

Importante lembrar que esse formato deve ser implementado com cuidado e responsabilidade, respeitando normas legais e éticas, garantindo que não substitua inadequadamente a contratação efetiva e que atenda às necessidades temporárias e emergenciais.

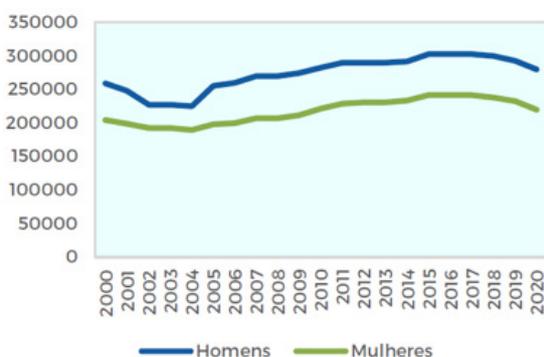
Diversidade da força de trabalho

Promover a diversidade étnica e cultural melhora o ambiente de trabalho e contribui para o desempenho das instituições. Políticas de inclusão e diversidade fazem parte de uma estratégia eficaz para organizações que buscam excelência e inovação. No setor público, a representatividade é crucial para a legitimidade da burocracia governamental, promovendo decisões mais justas e inclusivas.

Até 2023, a disponibilização de informações sobre diversidade na força de trabalho era limitada. Dados sobre raça, etnia e Pessoas com Deficiência (PcD) eram disponibilizados apenas por órgãos e situação de vínculo, sem relação com cargos, salários e concursos. Análises sobre esses temas eram feitas por instituições terceiras com acesso a dados não públicos, como o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA (2023). Não havia avaliação sobre composição de gênero e funcionários LGBTQIAP+ na força de trabalho, por exemplo. Somente a partir de 2023 a evolução no tema se tornou uma prioridade.

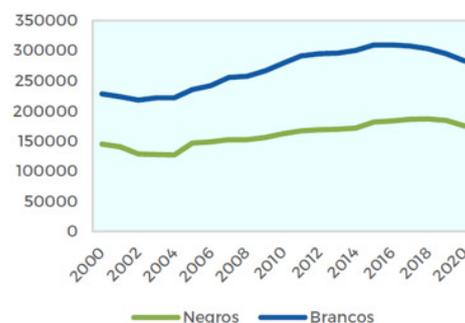
Entre 2000 e 2020, a força de trabalho federal continuou sendo composta, em sua maior fração, por homens brancos, seguidos por mulheres brancas. Homens e mulheres negras representavam cerca de 10% a menos que seus pares brancos, segundo mostram os Gráficos 16 a 19.

Gráfico 18 - Evolução da Força de Trabalho por sexo (2000-2020)



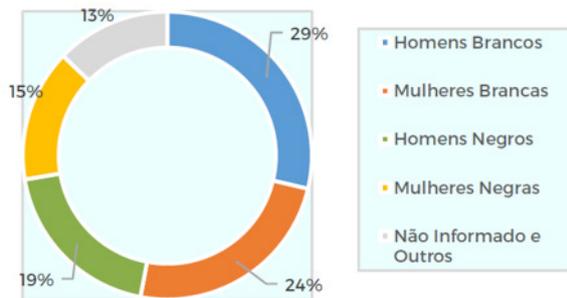
Fonte: BID (2024)

Gráfico 19 - Evolução da Força de Trabalho entre brancos e negros (2000-2020)



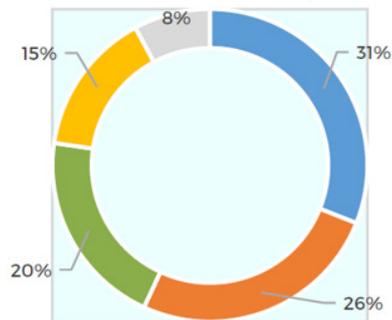
Fonte: BID (2024).

Gráfico 20 - Divisão da Força de Trabalho por sexo e raça/etnia (2000)



Fonte: BID (2024).

Gráfico 21 - Divisão da Força de Trabalho por sexo e raça/etnia (2020)



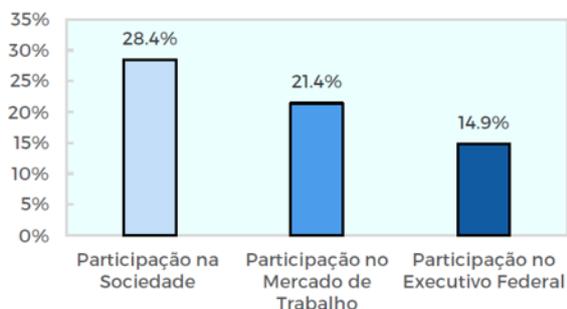
Fonte: BID (2024).

Segundo o relatório "Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina: Brasil, 2024" (Drumond, 2024), o funcionalismo público federal não reflete a composição da sociedade brasileira, com sub-representação de negros, especialmente mulheres negras, indígenas e PcD. A pesquisa de 2014 também apontou a ausência de representação ativa na promoção da igualdade racial.

A iniquidade de gênero pode ser atestada ainda por outros indicadores, como o gap salarial, pois ainda que os salários sejam definidos por critérios legais, as mulheres possuem menor participação nas carreiras com maiores remunerações. A questão é ainda mais discrepante em relação às pessoas negras, que ocupam apenas 27,3% dos cargos de nível superior, em regra com maiores remunerações, em comparação a 65,1% de ocupação por pessoas brancas. Aplicando a interseccionalidade entre gênero e raça, as mulheres negras ocupam apenas 11,7% dos cargos de nível superior.

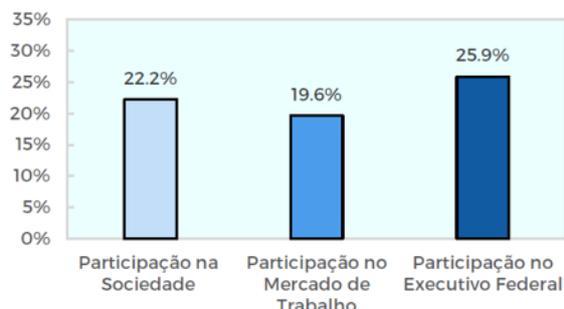
A sub-representação das mulheres brancas, pessoas negras, pessoas indígenas e pessoas com deficiência em cargos de direção também acentua a disparidade salarial no serviço público. Os dados de 2019 trazem um retrato claro dessa disparidade, com 67% dos cargos ocupados por homens e apenas 26% de mulheres na alta liderança. Em média, a liderança de homens correspondia a 60% e mulheres a 40% dos cargos (Brasil, 2023). Os Gráficos 22 a 25 comparam a participação entre homens e mulheres brancos e negros no mercado de trabalho e no Executivo Federal.

Gráfico 22 - Participação de Mulheres Negras (2020)



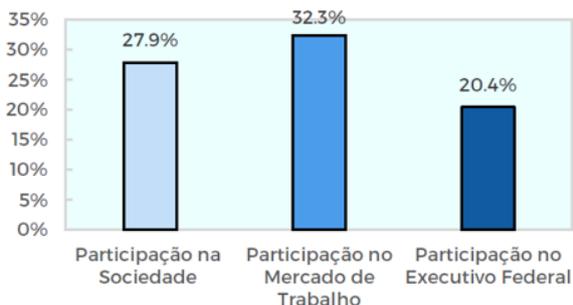
Fonte: BID (2024)

Gráfico 23 - Participação de Mulheres Brancas (2020)



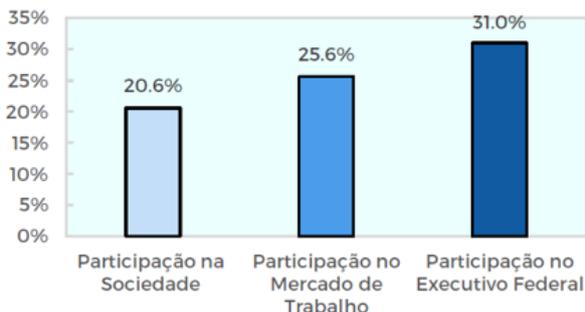
Fonte: BID (2024)

Gráfico 24 - Participação de Homens Negros (2020)



Fonte: BID (2024)

Gráfico 25 - Participação de Homens Brancos (2020)



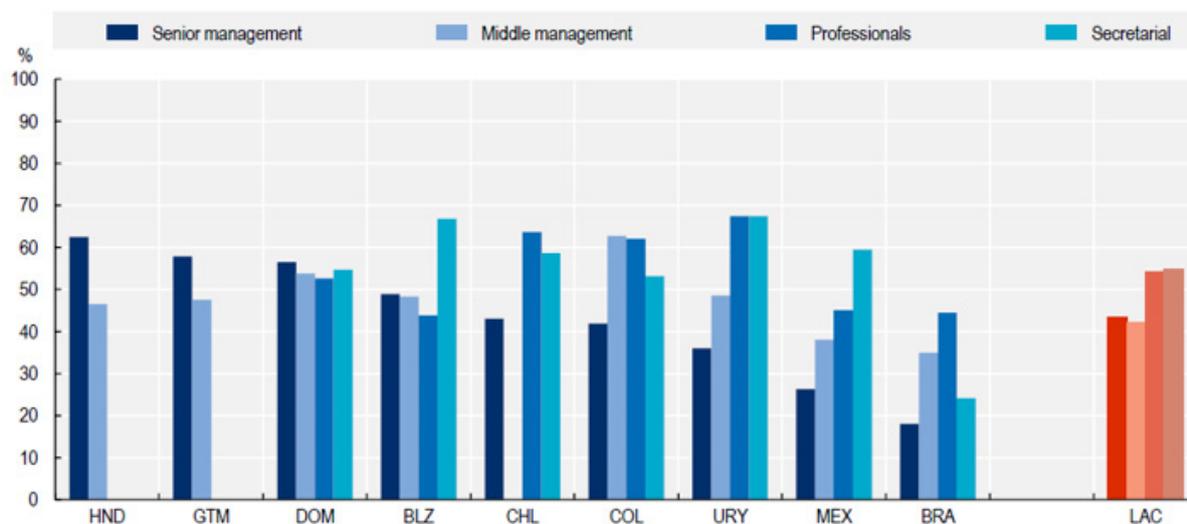
Fonte: BID (2024).

Indo além, as mulheres brancas ocupam mais cargos de liderança em números absolutos do que os homens negros. Por outro lado, observando a interseccionalidade entre gênero e raça, identifica-se que as mulheres negras ocupam menos cargos de liderança do que as mulheres brancas e os homens negros. Em relação aos indígenas, em geral, possuem menor representatividade em números absolutos, sendo que os homens indígenas ocupam 2,8 vezes mais o número de cargos de liderança ocupados pelas mulheres indígenas.

De 2019 para 2023, o percentual de homens e mulheres em cargos de média liderança se manteve o mesmo. Por outro lado, identificou-se um aumento de 26% para 33% de mulheres em cargos de alta liderança em 2023. Considerando o percentual de 2023,

identificou-se que, dentre as mulheres em cargos de liderança, apenas 38% possuem filhos com menos de 18 anos, em comparação a 66% dos homens (Brasil, 2023). O Gráfico 26 evidencia o quanto o Brasil está atrasado em relação a essa questão.

Gráfico 26 - Share of women by position in central/federal public administration, 2022



Fonte: OECD (2024).

Em 2023, o Decreto nº 11.443, determinou o preenchimento de percentual mínimo de cargos em comissão e de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por pessoas negras. Inclui-se a meta de 30% de ocupação até 31 de dezembro de 2025. A gestão da política será desenvolvida pelos chefes dos Ministérios da Igualdade Racial e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que deverão estipular o preenchimento de percentual mínimo de mulheres negras.

A adoção de sistemas de cotas e ações afirmativas deve fazer parte da agenda de qualquer ente federado que deseje aperfeiçoar sua forma de trabalhar com a força de trabalho que está sendo buscada. Implementar políticas de cotas para garantir a inclusão de grupos sub-representados (raciais, sociais e pessoas com deficiência) e promover a diversidade no serviço público, geralmente, requer mudanças no marco legal, já que envolve a modificação de condições de acesso aos concursos, o que está frequentemente vinculado a leis específicas e constitucionais.

Liderança

A liderança pode ser entendida como uma força direcionadora, capaz de influenciar, guiar, inspirar e motivar indivíduos ou grupos em direção a objetivos comuns e aos resultados desejados. Tida para alguns como uma característica inata, a liderança é uma competência a ser desenvolvida ao longo da vida, com o aprimoramento de conhecimentos, práticas e experiências. Os líderes têm um papel crucial na definição da cultura, motivação da equipe e promoção da eficiência e da inovação. Idealmente devem ser capazes de inspirar lealdade, dedicação e um forte senso de propósito, aumentando o engajamento e a produtividade.

A liderança nas organizações é sempre uma cadeia de líderes e pode ser estruturada em três níveis:

- **Nível Estratégico:** Líderes estabelecem a visão e direção da organização, tomando decisões de longo prazo e alinhando objetivos organizacionais com as necessidades do mercado. Exemplos: CEOs e diretores.
- **Nível Tático:** Líderes traduzem a estratégia em planos concretos, coordenando equipes e garantindo que as operações estejam alinhadas com os objetivos estratégicos. Exemplos: gerentes de departamento.
- **Nível Operacional:** Líderes garantem a eficiência das atividades diárias, trabalhando diretamente com as equipes para implementar táticas e fornecer suporte necessário.

O formato de liderança compartilhada é aquele em que a autoridade e a responsabilidade de liderar é dividida entre os membros da equipe, promovendo participação, responsabilidade coletiva e, como decorrência de um olhar mais plural, inovação. Essa abordagem é eficaz em equipes ágeis e organizações colaborativas, permitindo que os membros assumam responsabilidades conforme suas competências. A tendência é encontrarmos ambientes com maior motivação, satisfação no trabalho, flexibilidade e adaptabilidade,

além de espaço para desenvolver habilidades de liderança e promover um forte senso de responsabilidade coletiva.

Os principais benefícios incluem maior inovação, qualidade das decisões e retenção de talentos. No entanto, ambiguidade nas funções, necessidade de comunicação clara e resistência à mudança podem se tornar desafios importantes para o sucesso do formato. Quando implementada corretamente, a liderança compartilhada resulta em equipes mais eficazes e inovadoras, capazes de se adaptar rapidamente às exigências do ambiente de trabalho.

Espera-se que líderes tenham papel essencial na definição da visão e dos objetivos estratégicos da organização, prezando pela ética, transparência e gestão de riscos. Devem facilitar a colaboração entre diversos níveis de gestão e participar do desenvolvimento de talentos, assegurando a continuidade da liderança, bem como garantir o cumprimento de normas, práticas e processos dentro da organização.

Os relacionamentos entre lideranças e stakeholders devem ser positivos e pautados pela capacidade de escutar e compreender os envolvidos. A liderança impacta diretamente a reputação e o desempenho das organizações, incluindo entidades governamentais, e deve promover práticas éticas, prestação de contas e garantir que os serviços públicos atendam às necessidades da sociedade.

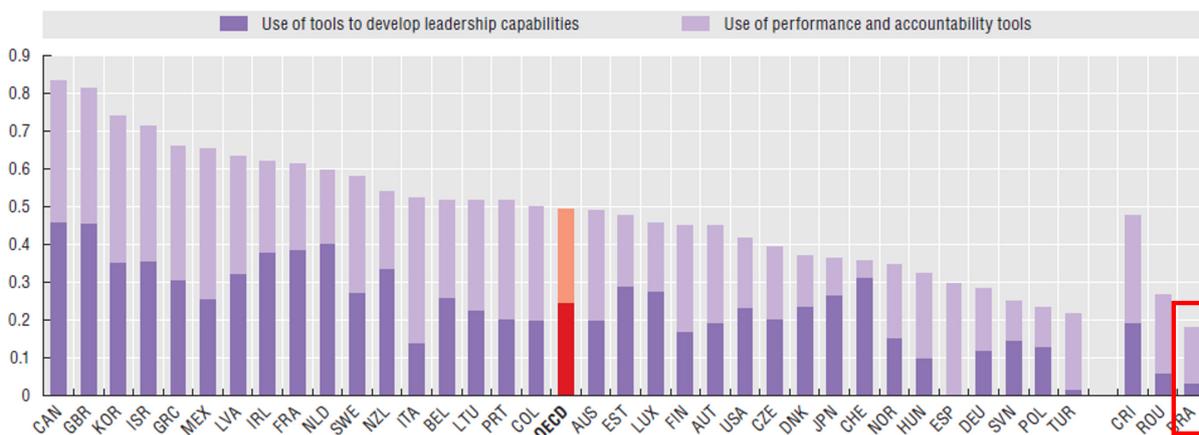
Os Gráficos 27 e 28 apresentam um comparativo entre os anos de 2020 e 2022 sobre a utilização por diversos países das ferramentas citadas no texto para que se tenha uma boa liderança.

Gráfico 27 - Utilização de ferramentas para o desenvolvimento das capacidades dos líderes em 2020



Fonte: OCDE (2024).

Gráfico 28 - Utilização de ferramentas para o desenvolvimento das capacidades dos líderes em 2022

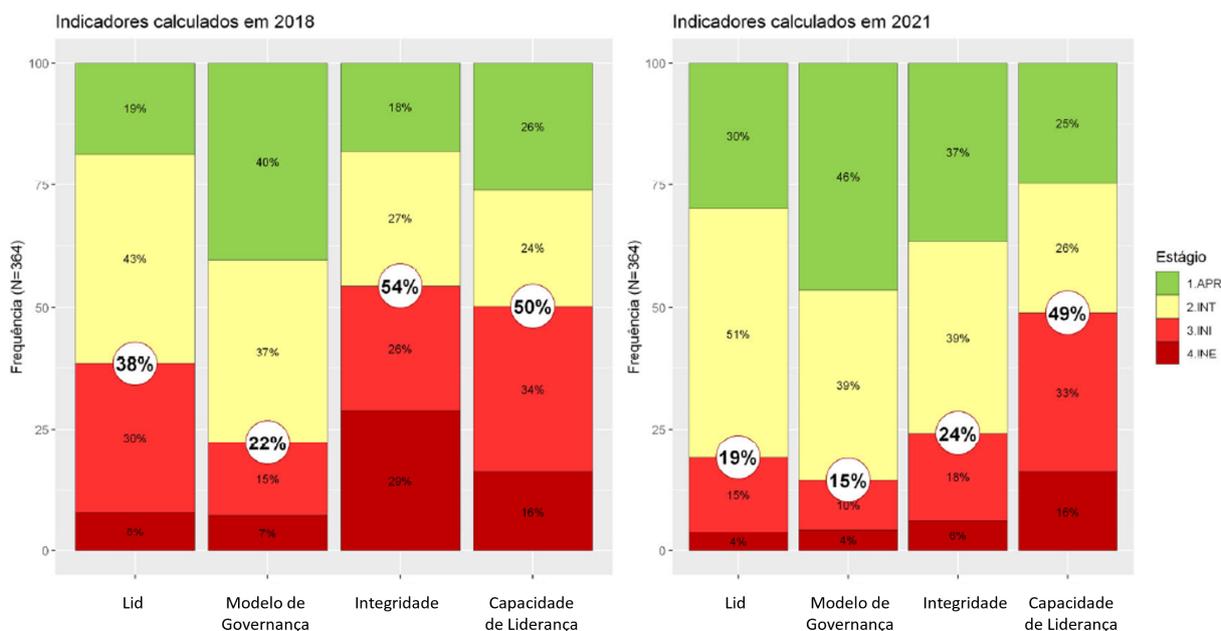


Fonte: OCDE (2023).

Não por acaso, o Gráfico 29 expõe um quadro bastante desafiador ao apresentar um diagnóstico da liderança na administração pública, segundo Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União aplicados em 2018 e 2021. Dentre os quesitos avalia-

dos, no conjunto de 364 organizações predominantemente do Executivo Federal, está a capacidade de liderança.

Gráfico 29 - Diagnóstico da liderança na Administração Pública entre 2018 e 2021



Fonte: TCU (2021).

Primeiramente, esses dados revelam que, em 2018, a capacidade de liderança encontrava-se, de maneira geral, em nível precário (categorias inexistente e inicial) em 50% das organizações, caindo para 49% em 2021, refletindo um modelo de direção pública no Brasil em profunda crise.

Com as atuais práticas de nomeação para comissionados, as iniquidades na ocupação dessas posições são mais significativas do que no quadro geral de funcionários. Um estudo publicado no Observatório de Pessoal apresenta que, em fevereiro de 2023, as mulheres representavam 45% da força de trabalho total do serviço público e, deste percentual, 37,7% ocupavam os cargos de média direção (referência DAS-1 a DAS-4) e 31,5% dos cargos de alta direção (DAS-5, DAS-6 e NES). As pessoas negras, 38,5% de todos os funcionários, são 32,7% dos profissionais de média e 29,2% dos de alta direção. Uma das linhas assumidas foi o do aumento da ocupação dos cargos de direção por servidores efetivos.

Em 2017, 4 mil cargos de menor escalão do grupo de Direção e Assessoramento (DAS) foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que podem ser ocupadas apenas por funcionários de carreira. Em 2022, com a implementação de um novo modelo de organização dessas posições (Lei nº 14.204/21), os órgãos tiveram que rever as suas estruturas de cargos comissionados e funções, resultando em uma nova diminuição das posições abertas para nomeação de profissionais externos. O mesmo marco também solidificou o percentual de 60% para ocupação dos Cargos comissionados Executivos (CCE's), sucessores dos DAS e de outras estruturas aglutinadas, para servidores efetivos e reservou os CCE's de grau até 4 para ocupação apenas desses quadros.

Os mecanismos de transparência ativa, instituídos desde 2019, por meio do Decreto nº 9.727/2019, exemplificam uma medida geral que favorece a profissionalização dos cargos e funções, com o estabelecimento de critérios mínimos para ocupação dessas posições e a obrigatoriedade de divulgação do perfil profissional e do currículo dos ocupantes para os cargos de nível hierárquico mais altos. Com a simplificação do modelo de cargos em comissão e funções de confiança, regulamentada pelo Decreto nº 10.829 de 2021 (que regulamentou a Lei nº 14.204/2021), o Decreto anterior foi revogado, e a matéria foi consolidada nesse novo regulamento.

São avanços, isso é indiscutível, mas a falta de critérios de alinhamento de competências e a predominância de lealdades pessoais e indicações político-partidárias na seleção de líderes nas organizações públicas seguem representando um alto risco para a eficácia da gestão pública. Um tópico que afeta diferentes níveis hierárquicos, compromete políticas públicas e a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Uma seleção baseada em lealdades políticas apresenta o enorme risco de inserir na gestão pública profissionais sem as competências necessárias, especialmente em posições de topo. Como decorrência, não é raro encontrar decisões inadequadas, falhas na implementação de políticas e insatisfação social, além de um ambiente de trabalho tóxico, em que a meritocracia perde força diante do clientelismo.

A ausência de mecanismos robustos de avaliação de desempenho e ações de desenvolvimento dos atores da gestão pública agrava o problema. Sem avaliação sistemática, é difícil identificar líderes ineficazes e apoiá-los com feedback e treinamento adequados. A transitoriedade dos cargos públicos não deve justificar a falta de investimentos no desenvolvimento das lideranças, pois a capacidade de aprendizado e adaptação é essencial. Além disso, o acompanhamento e aprimoramento dessa atuação é de interesse público, pois deixa marcas (positivas ou negativas) ao longo do período ativo na função, independentemente de sua duração.

Para que as instituições governamentais funcionem eficazmente e atendam às necessidades da sociedade, é crucial estabelecer critérios rigorosos de seleção e desenvolvimento de líderes, sem que se tornem reféns das influências políticas. Isso garantirá serviços públicos prestados com competência, responsabilidade e ética, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições.

Para valorizar o desempenho e comprometimento com os interesses da coletividade, recomenda-se a implementação de critérios de seleção baseados em competências gerenciais e técnicas, avaliações de desempenho regulares, programas de desenvolvimento de líderes e estratégias de retenção e sucessão.

Um modelo de direção pública robusto deve dialogar com governos de coalizão, protegendo a administração de líderes despreparados. Sistemas de direção pública são fundamentais para a gestão eficaz, garantindo que posições gerenciais sejam ocupadas por lideranças capacitadas, selecionadas por critérios de alinhamento de competências, evitando a escolha por lealdades políticas.

A elaboração de instrumentos para seleção de lideranças por competências e a criação de mecanismos para qualificação são essenciais. Isso inclui definir competências, estruturar processos de seleção e realizar avaliações contínuas. O desenvolvimento de líderes é crucial, com treinamentos e programas de mentoria, além de uma cultura organizacional que valorize o aprendizado contínuo.

Líderes públicos operam em um espectro que vai da linha de topo, influenciada por critérios políticos, à linha de base, que exige conhecimentos técnicos específicos. Portanto, a seleção e o desenvolvimento devem focar tanto nas competências políticas quanto nas técnicas.

A administração pública deve incentivar a gestão empreendedora, promovendo inovação, agilidade e proatividade, assumindo riscos calculados, colocando o cliente efetivamente no centro das decisões e fomentando um ambiente colaborativo. Assim, espera-se uma gestão com engajamento e motivação dos colaboradores, um desempenho elevado e capacidade de adaptação.

Para construir um modelo de direção pública eficaz, é necessário um esforço conjunto que considere a complexidade das políticas públicas e a importância de líderes preparados. Critérios rigorosos de alinhamento de competências, programas de capacitação abrangentes e uma cultura de gestão empreendedora são passos cruciais para atender às necessidades da sociedade e restaurar a confiança no serviço público.

Cargos, carreiras e remunerações

A gestão de cargos, carreiras e remunerações é um tema crucial em qualquer organização, especialmente no setor público, em que as estruturas e os processos podem ser mais complexos devido a regulamentações e normas específicas.

Um cargo é uma posição definida dentro de uma organização que envolve responsabilidades e atribuições claras. Podem ser amplos ou especializados, e sua configuração tende a se ampliar para atender às demandas em constante evolução das instituições, especialmente em resposta às necessidades sociais e tecnológicas. Cada cargo, por sua vez, tem uma remuneração que se refere ao conjunto de compensações financeiras ou não financeiras que um trabalhador recebe por seu trabalho. A valia relativa refere-se à comparação salarial entre diferentes cargos ou carreiras, sendo um aspecto fundamental para garantir a equidade interna. O desafio reside na diversidade de vínculos trabalhistas, que podem

afetar como a remuneração é estruturada e percebida. Já a carreira refere-se ao conjunto de cargos ou experiências que um indivíduo ocupa ao longo de sua vida profissional.

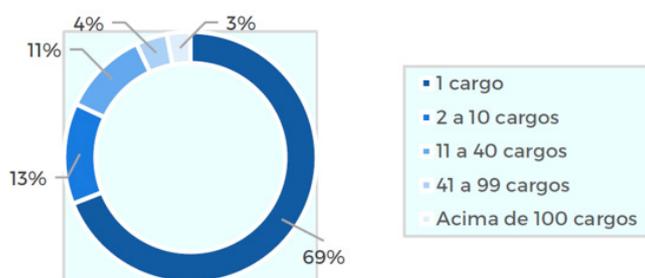
As carreiras podem ser de um só cargo, em que o servidor permanece na mesma posição por um longo período, com pouca ou nenhuma progressão, ou carreiras de múltiplos cargos, que oferecem possibilidades de transição e avanço através de diferentes cargos.

São os planos de cargos e carreiras que delineiam as vias de progressão e desenvolvimento, incluindo requisitos de habilitação e desempenho para os servidores públicos. No entanto, a Administração Pública Brasileira apresenta uma estrutura de carreiras confusa e desorganizada, com muitas vezes apenas um cargo definido em determinadas áreas ou uma grande variação de funções em múltiplas carreiras, sem uma clara linha de desenvolvimento ou progressão. Existem ainda algumas carreiras com configuração deficiente, com pouca amplitude e requisitos de ascensão excessivamente baseados no tempo de serviço, sem incentivar desenvolvimento de competências e habilidades.

Além disso, o sistema de carreiras enfrenta múltiplas complicações, como a coexistência de diversas carreiras com funções semelhantes, mas que possuem condições de salário e benefícios diferentes. A inexistência de diretrizes claras para as carreiras contribui para a confusão e insatisfação entre os trabalhadores.

O Gráfico 30 apresenta o percentual de carreiras por faixa de número de cargos existentes em 2023.

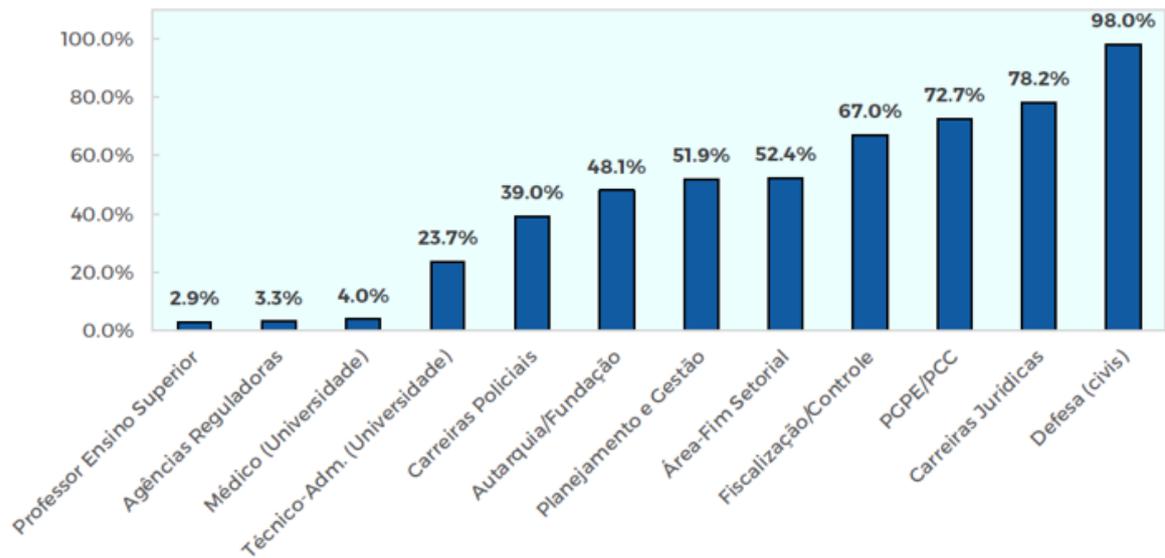
Gráfico 30 - Carreiras por número de cargos



Fonte: OECD (2024).

O Gráfico 31, por sua vez, traz o número de servidores no último nível da carreira no exercício de 2018.

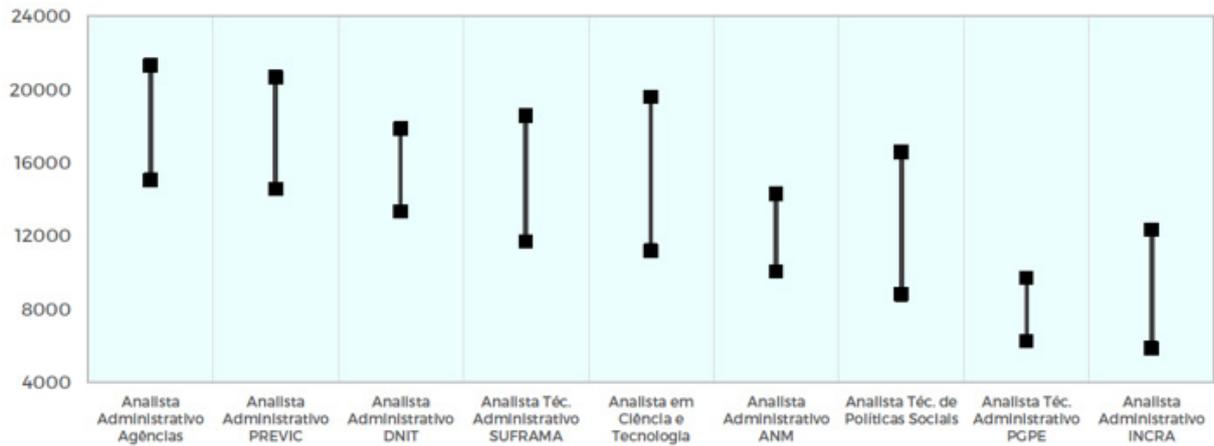
Gráfico 31 - Servidores no último nível da carreira



Fonte: OECD (2024).

Há um problema significativo com a sub-remuneração de muitas carreiras, o que leva à desvalorização dos servidores e à desmotivação no desempenho de suas funções. Em contraste, é possível identificar "carreiras de elite", que oferecem altos salários e vantagens, resultando em uma disparidade significativa na remuneração, criando tensões e insatisfações entre os servidores. Essas "carreiras de elite" tendem a evoluir rapidamente, desmotivando a grande maioria dos servidores que precisam esperar longos períodos por progressões comparáveis. O Gráfico 32 traz a amplitude salarial entre as carreiras do Governo Federal.

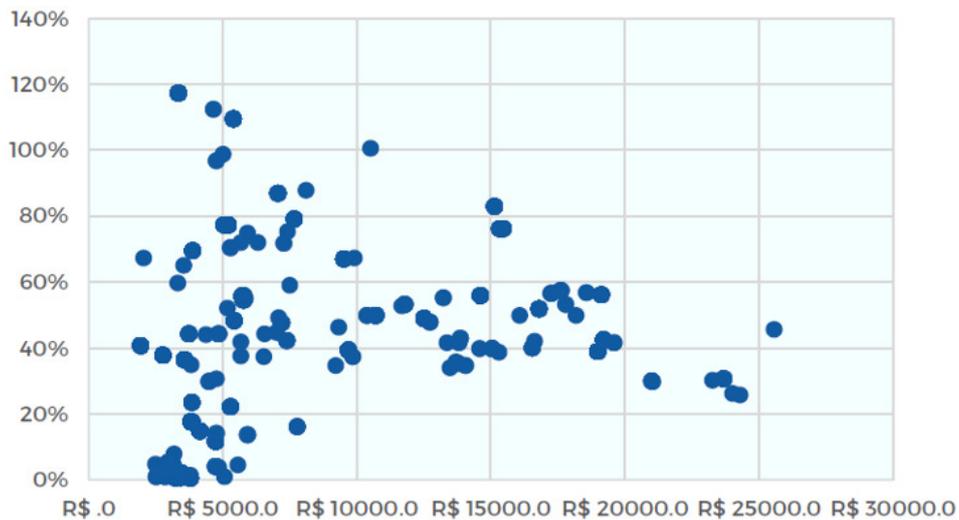
Gráfico 32 - Amplitude Salarial das Carreiras



Fonte: OECD (2024).

O Gráfico 33 apresenta a amplitude salarial por remuneração inicial no ano de 2023 no Governo Federal.

Gráfico 33 - Amplitude salarial por remuneração inicial (abril 2023)



Fonte: OECD (2024).

Outro problema nas carreiras do serviço público é o desvio de função, servidores exercem atividades diferentes das previstas para seus cargos, gerando descontentamento e ineficácia. A ausência de um Regime Jurídico Único (RJU) para vínculos efetivos e precários

resulta em disparidades e desorganização, causando ineficiências e desigualdades. E a falta de uma tabela única de remuneração perpetua desigualdades salariais e alimenta o descontentamento.

A segurança no emprego segue como uma vantagem competitiva do serviço público, mas esse mesmo ponto pode desencorajar o desenvolvimento profissional e a busca por melhorias contínuas, criando um ambiente de complacência. É preciso que haja outras formas de atrair candidatos e garantir o exercício do cargo livre de pressões.

O debate sobre cargos, carreiras e remunerações é complexo, envolvendo justiça, valorização e motivação no trabalho. Para melhorar o sistema, é essencial revisar e organizar a estrutura das carreiras, promover a equidade salarial e incentivar um ambiente de desenvolvimento contínuo, garantindo que todos os servidores contribuam plenamente com a administração pública.

O regime jurídico único e o serviço público

O Regime Jurídico Único (RJU) regula a relação de trabalho dos servidores públicos no Brasil, estabelecendo direitos, deveres e garantias comuns. As principais vantagens do RJU incluem a uniformidade das normas, proporcionando um conjunto padrão de direitos e deveres, como férias e licenças, criando previsibilidade e segurança jurídica. Além disso, os servidores públicos têm garantias significativas, como a estabilidade após um período de estágio probatório, contribuindo para a segurança no emprego e permitindo dedicação sem temor de demissões injustificadas ou movidas por interesses políticos. Um RJU estruturado valoriza o servidor público, garantindo que seus direitos sejam respeitados e sua contribuição reconhecida, oferecendo proteção legal contra abusos e arbitrariedades. O RJU também estabelece normas claras para concursos e contratação, evitando favoritismos e irregularidades.

O outro lado da moeda nos mostra, infelizmente, um RJU que pode ser visto como rígido e burocrático, dificultando a adaptação do serviço público a novas realidades e exigências,

resultando em processos morosos e sem agilidade para atender a demandas emergenciais. Como mencionado, a estabilidade, embora importante, pode cobrar um preço alto no que diz respeito a um certo acomodamento e pouca valorização da busca pela inovação, eficiência e aprimoramento contínuo. O RJU pode limitar a flexibilidade na remuneração e valorização do desempenho, desmotivando servidores competentes por falta de recompensas adequadas e levando a desvios de função, em que servidores realizam atividades não previstas, gerando insatisfação.

Embora seja benéfico para os servidores públicos em termos de segurança e garantias, é impossível ignorar as limitações e desafios do RJU. Para que o Regime seja plenamente eficaz, é essencial avaliá-lo e atualizá-lo constantemente, equilibrando a proteção dos servidores e a eficiência do serviço público. Modernizações que promovam flexibilidade, inovação e *accountability* podem maximizar os benefícios do RJU, garantindo valorização dos servidores e eficiência na administração pública.

A situação atual das carreiras

Análise da OCDE (2023) apontou a existência de 117 carreiras e 43 planos de cargos, com 87% do total dos quadros efetivos. Esse também é o número de referência apresentado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) em 2023. Entretanto, segue ainda ausência de uma descrição de perfis e competências-chave, mantendo-se as atribuições previstas nas legislações como o único instrumento de especificação do papel de cada cargo.

Até o momento, foram elaboradas competências gerais para todas as ocupações do serviço público e específicas para as lideranças. As competências comuns têm servido para orientar as políticas de desenvolvimento de pessoal, mas sem qualquer relação direta com a estruturação dos cargos. As competências para as lideranças também não têm tido tal aplicação, sendo utilizadas, recentemente, em iniciativas relacionadas à seleção. Uma mudança recente na legislação estabeleceu uma reorganização e padronização dos cargos comissionados e funções gratificadas, definindo as competências como uma das bases para ocupação desses postos.

A lei define as atribuições dos servidores de cada carreira. Em carreiras criadas há menos tempo, essas atribuições são mais abrangentes, enquanto as mais antigas seguem bastante específicas, o que enrijece a atuação dos servidores. A especificidade das atribuições das carreiras, dessa forma, acaba por reduzir a mobilidade interna, impedindo uma atuação polivalente do servidor. A possibilidade de mobilidade externa é facilitada se a mudança ocorrer entre setores ou órgãos cujos servidores integram o mesmo plano de carreira; já a transferência para setores ou órgãos cujos servidores pertençam a carreiras distintas é mais difícil, pois implica, na maioria das situações, perda da gratificação associada ao desempenho da atividade inerente ao cargo em questão.

A estabilidade do servidor é bastante rígida, e assim é percebida pela sociedade e pelos próprios servidores. A progressão do servidor ainda está fortemente associada ao seu tempo de atuação, sendo o desempenho um critério pouco utilizado para definir a evolução do funcionário; os níveis salariais de uma carreira estão vinculados à posição que o servidor ocupa na mesma e só dependerão do volume de trabalho, do desempenho e das responsabilidades assumidas no componente de sua carreira relativo aos postos de chefia. O atual regime de contratação estatutário não é eficiente para grande parte das funções, à exceção das carreiras típicas de Estado e, com isso, as autorizações de contratações para outras funções não são concedidas.

Os mecanismos informais de negociação com os servidores são mais avançados que os formais. Se, por um lado, essa constatação demonstra mais flexibilidade e possibilidade de diferenciação para situações que devam ser tratadas como tal, por outro implica maior conflito à medida em que o entendimento vai se tornando mais difícil.

Indicações de melhorias para os sistemas de cargos, carreiras e remunerações

O aprimoramento da gestão de cargos, carreiras e remuneração no setor público requer a implementação de soluções inovadoras e que atentem para a complexidade atual das relações de trabalho, promovendo um ambiente mais funcional e justo. Vínculos mais fle-

xíveis, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outras modalidades de emprego público, podem modernizar a estrutura de contratação e permitir uma adaptação menos turbulenta às necessidades dos serviços públicos, sem comprometer a qualidade, facilitando a contratação temporária de especialistas para projetos específicos e a criação de ciclos de avaliação, essenciais para mensurar a produtividade. Isso ajudaria a suprir carências de pessoal e reduzir custos com aposentadoria. Acreditamos ser necessário regulamentar e disseminar rapidamente o regime de emprego.

Reconhecer diferentes tipos de carreiras também é essencial para atender às variadas demandas das instituições. Carreiras mais curtas, com prazos determinados, podem atrair profissionais que buscam experiências específicas, enquanto carreiras típicas, que oferecem estabilidade a longo prazo, podem ser mantidas para funções estratégicas e críticas. Essa diversidade abriria possibilidades de trilhas de carreira no serviço público alinhadas com as aspirações e competências dos servidores. Outro ponto essencial é o estabelecimento de critérios claros de desempenho que assegurem proteção aos ocupantes de cargos, ao mesmo tempo que evitem riscos de uma estabilidade incondicional. Avaliações periódicas e criação de condições de promoção que valorizem resultados e eficácia no serviço prestado, certamente, irão promover um ambiente proativo e comprometido.

A sistematização do uso de trabalhadores temporários deve ser revisitada, estabelecendo normas claras para sua contratação e integração. Ao criar uma dependência dessa modalidade de profissionais, como vemos em alguns casos hoje, a gestão pública se coloca em posição de precarizar as relações de trabalho. Daí conclui-se que temporários devem ser utilizados para demandas eventuais ou projetos específicos, assegurando que esses vínculos sejam a exceção, e não a regra. Propor uma lei de diretrizes de carreiras ou um capítulo na lei orgânica da administração pública para estabelecer um marco regulatório detalhado é vital. As diretrizes devem contemplar a criação de uma tabela única de valia relativa para cargos e carreiras, mapeamento de ocupações, aumento da amplitude das carreiras, proibição de prêmios salariais excessivos e critérios de ascensão baseados em desempenho, não apenas em tempo de serviço.

É preciso planejar cuidadosamente a implementação de um modelo de migração entre regimes de trabalho, criando um processo transparente que permita aos servidores transitar entre diferentes sistemas de trabalho, respeitando direitos adquiridos e a legislação existente, sem comprometer a qualidade do serviço, é essencial. Os modelos republicanos de gestão de carreiras que promovem a transparência na negociação salarial buscam estruturar as relações de trabalho no setor público de maneira que todos os envolvidos tenham clareza sobre critérios, direitos e deveres. Com essa abordagem, é possível fortalecer a confiança entre a administração pública, os servidores e a sociedade, garantindo políticas justas, equitativas e eficientemente geridas. A transparência e a participação são chaves para um serviço público mais responsável e eficiente, que reflita as necessidades e demandas da sociedade.

Também consideramos relevante estabelecer conselhos ou comissões compostos por representantes dos servidores, da administração pública e da sociedade civil que auditem e discutam questões salariais e de carreira, criando espaços de diálogo em que os servidores possam expressar suas preocupações e sugestões sobre as condições de trabalho e políticas de remuneração. Com a implantação de sistemas de avaliação de desempenho baseados em critérios claros e objetivamente mensuráveis, vinculando a progressão na carreira e mudanças salariais ao desempenho e competências adquiridas, é possível criar planos de carreira bem definidos, que estabeleçam os caminhos de progressão, e os critérios para cada etapa. Aqui cabe também pensar na criação de uma instância de governança que envolva a sociedade e o Congresso Nacional, fundamental para a legitimação das políticas de cargos e carreiras, garantindo maior responsabilidade nas decisões sobre recursos humanos e orientações para a valorização do serviço público.

Outro ponto que merece ser abordado é a criação de um marco legal claro para a prática de negociação coletiva, prevendo direitos e deveres tanto dos servidores quanto da administração pública em um ambiente de respeito e colaboração entre as partes. Além disso, é altamente recomendável o desenvolvimento de um calendário regular para a negociação salarial e outras condições de trabalho, apoiando uma cultura de diálogo contínuo. Instituir práticas que promovam a responsabilização dos gestores públicos em relação às decisões sobre salários e gestão de carreiras, incluindo a explicação dos critérios utiliza-

dos para aumentos salariais e promoções, e implementar formas efetivas de fiscalização sobre a aplicação das políticas de gestão de pessoas e negociação salarial, garantindo que as normas estabelecidas sejam cumpridas, é essencial.

Propor um programa de incentivos e benefícios que vá além da remuneração direta, criando oportunidades de desenvolvimento profissional, como cursos e treinamentos que fomentem a capacitação dos servidores, promover a mobilidade interna, permitindo que profissionais explorem diferentes áreas de atuação dentro do serviço público, e instituir prêmios por inovação e eficiência, recompensando aqueles que contribuírem significativamente para a melhoria dos serviços, é um caminho que pode trazer enormes benefícios à retenção de talentos e ganhos na qualidade dos serviços oferecidos.

Seria bastante positivo iniciar um processo de negociação para alterar as regras atuais de progressão, vinculando-as ao desempenho e às competências adquiridas, especialmente nas organizações abertas a essa mudança, instituir essa sistemática inicialmente nas organizações que nutrem maior simpatia por esse princípio e, aos poucos, romper o vínculo com a antiguidade nas estruturas tradicionais, incongruentes com um cenário que busca modernização e eficiência na gestão de pessoas.

A implementação das soluções propostas tem o potencial de transformar o setor público, criando um ambiente mais justo e motivador para os servidores. A busca pela transparência, equidade e valorização do desempenho requer um esforço conjunto entre a administração pública e a sociedade.

Gestão do desempenho

A gestão do desempenho é um conceito abrangente e multidimensional que vai muito além da mera avaliação do desempenho. Ela inclui a definição clara do que constitui um bom desempenho, a implementação de um sistema de acompanhamento e feedback constantes, a criação de condições adequadas para que os colaboradores possam atingir

suas metas, a gestão de obstáculos que possam surgir durante esse processo e a integração com o desenvolvimento profissional do indivíduo.

Hoje, a gestão do desempenho ainda enfrenta uma série de desafios que podem comprometer sua eficácia e a motivação dos colaboradores. Um dos problemas mais comuns são as avaliações frequentemente superficiais, mal estruturadas ou até mesmo artificialmente inflacionadas, muitas vezes sem definições prévias de metas e sem acompanhamento e avaliação, que sequer se assemelham a uma verdadeira gestão do desempenho. Muitas vezes, as metas são subestimadas ou apresentadas apenas como uma simulação, desconsiderando os aspectos realmente relevantes dos trabalhos, criando um ambiente em que o desempenho genuíno é ofuscado por jogos de interesses.

A falta de receptividade para *feedbacks* é outro problema crítico. Em alguns ambientes, os colaboradores não se sentem à vontade para receber ou oferecer *feedback*, interrompendo o fluxo de comunicação e desperdiçando oportunidades de melhoria. Essa dinâmica pode se agravar quando as metas estabelecidas não dialogam com a dimensão institucional da organização, criando um desalinhamento entre os esforços individuais e os objetivos globais, desestimulando os colaboradores.

A gestão das consequências das avaliações de desempenho também é uma questão delicada. Sem mecanismos adequados para apoiar aqueles que têm um desempenho insatisfatório, tudo se torna um jogo de críticas e julgamento, pois não há oportunidade de desenvolvimento para quem performa mal. Por outro lado, nos casos de profissionais com mau desempenho recorrente, as ações corretivas ou de desligamento são bastante raras. Tal cenário gera um ambiente com incentivos invertidos, em que recompensas são distribuídas indiscriminadamente, e garantias incondicionais de emprego prevalecem, levando a um sistema pouco estimulante e sem controle real de desempenho.

É comum observar também um aproveitamento oportunista das chamadas práticas de gestão do desempenho, que muitas vezes são utilizadas apenas para justificar gratificações que, em muitos casos, acabam sendo incorporadas aos salários, sem uma real associação ao desempenho efetivo do colaborador. Além disso, o uso dessas práticas para

justificar políticas de trabalho remoto pode desvirtuar ainda mais o foco verdadeiro da gestão do desempenho.

Por fim, é importante destacar que, sem critérios objetivos e transparência nos processos, os sistemas de avaliação de desempenho nem sempre são eficazes para distinguir e premiar adequadamente aqueles que se destacam, desmotivando os servidores e comprometendo a eficiência organizacional como um todo.

Para que a gestão do desempenho cumpra seu papel de formação e desenvolvimento, construindo ambientes de trabalho mais produtivos e engajadores, é fundamental implementar um sistema que priorize a clareza, a comunicação aberta e a justiça nas avaliações e recompensas.

O sistema de gestão do desempenho

Existem diversas formas de avaliação (institucional e individual, tanto para progressão como para pagamento de salários) e, com raras exceções, nenhuma delas está estruturada de forma adequada, vinculando a análise aos objetivos e metas e subsidiando as escolhas de capacitação. A tentativa de construção de um sistema comum de gestão de desempenho descrito no último relatório do BID (Llano, 2014), resultante da Lei nº 11.784/2008, não foi bem-sucedida. Após dez anos, o tema segue reproduzindo a complexidade presente na organização funcional, em que cada carreira pode conter seu próprio modelo relacionado ao recebimento de gratificações e avanço na tabela salarial. Esses desenhos tendem a ser orientados pela realização de avaliações pontuais, motivadas apenas para a concessão de remunerações adicionais e não para construir um processo que intercale o ciclo de gestão completo, com pactuação de metas, realização de *feedbacks* e relacionamento com a política de desempenho. Os fatores avaliados também causam problemas, já que os processos avaliativos os consideram como aspectos comportamentais e tendem a atingir notas máximas na maioria das vezes.

Outro ponto é a existência de diferentes avaliações para objetivos distintos, tais como aprovação em estágio probatório, progressão na carreira ou percepção de gratificação de desempenho, gerando uma replicação de esforços organizacionais e individuais na realização do processo mais de uma vez (OCDE, 2023). Além disso, o desligamento por baixa *performance*, hipótese prevista na Constituição após a Emenda Constitucional nº 19/1998, continua não regulamentado, e a avaliação do estágio probatório, etapa na qual após 3 anos de atuação o profissional adquire a estabilidade, resulta em sua quase totalidade na aprovação (OCDE, 2023).

Com a IN nº 1/2018 foi iniciada a criação de um novo modelo, o Programa de Gestão. A concepção foi criar uma estrutura baseada em pactuação e avaliação de entregas que servisse como base para a regulamentação de formatos de gestão do trabalho que dispensavam controle de frequência, como teletrabalho parcial e teletrabalho integral. A responsabilidade pela instituição do Programa de Gestão foi concedida a cada órgão, ocorrendo após a implementação de um programa-piloto. Sua aplicação era destinada aos servidores, incluindo os ocupantes de cargos de direção, sem qualquer relação com o pagamento de algum benefício financeiro.

Indicações de melhorias da gestão do desempenho

Para enfrentar os desafios da gestão do desempenho e garantir sua eficácia, é essencial implementar soluções que transformem essa prática em uma força motriz para o desenvolvimento individual e institucional. Primeiramente, a gestão do desempenho deve ser institucionalizada para que todos os colaboradores tenham metas claras e acompanhamento regular de seu progresso. O sistema de avaliação utilizado para a gestão de desempenho deve considerar o contexto e as condições nas quais os colaboradores estão inseridos, resultando em uma gestão de consequências clara, justa e que promova um ciclo de *feedback* positivo.

Tão importante quanto considerar o desempenho individual é avaliar também a *performance* das equipes, reconhecendo o trabalho em conjunto e estimulando a colaboração

e a responsabilidade compartilhada. A eficácia da gestão de desempenho deve incluir uma análise rigorosa das competências e resultados dos líderes, avaliando seu impacto no desempenho da equipe e assegurando que estejam alinhados com os objetivos institucionais.

Para evitar manipulações nos processos de avaliação, é necessário implementar o uso de métricas diversificadas e *feedback* coletivo, além das avaliações externas e independentes para garantir transparência e objetividade, proporcionando um olhar crítico sobre a eficácia das práticas em uso e sugerindo melhorias. Auditorias periódicas dos processos de avaliação são relevantes para ajudar a identificar inconsistências e garantir que as avaliações estejam alinhadas com os princípios de justiça e meritocracia.

Desenvolver e implementar métodos mais objetivos e transparentes de avaliação é crucial para identificar talentos e promover a meritocracia. A avaliação deve ser vista como um suporte ao aperfeiçoamento e à cultura de alta *performance*, assegurando que os critérios mínimos para cada servidor estejam alinhados ao planejamento estratégico da instituição e associados aos resultados do Plano de Governo. Um modelo eficaz de gestão do desempenho que monitore as entregas e acompanhe as atividades dos colaboradores de forma próxima é um desafio contínuo, mas fundamental para garantir um ambiente de trabalho dinâmico e produtivo.

A promoção em carreiras também deve estar diretamente ligada ao desempenho, integrando um sistema de meritocracia que reconheça e recompense aqueles que apresentem resultados positivos e superam expectativas, estimulando uma cultura de alta *performance*. Aqui também é preciso que haja um alinhamento entre a gestão do desempenho e o planejamento institucional, garantindo que metas e objetivos individuais estejam em sintonia com as estratégias globais da organização.

Essas soluções, quando implementadas de forma integrada e consciente, podem transformar a gestão de desempenho em um pilar fundamental para o desenvolvimento e a sustentabilidade organizacional, promovendo uma cultura de eficiência, responsabilidade e crescimento contínuo. No entanto, a busca por um modelo eficaz, que dimensione as

entregas e acompanhe de maneira mais próxima as atividades dos servidores, continua sendo um grande desafio.

Desenvolvimento

O conceito de gestão por competências é fundamental para o desenvolvimento eficaz de qualquer organização, especialmente no setor público. Essa abordagem busca integrar as competências necessárias — que abrangem conhecimentos, habilidades e atitudes — com a estratégia institucional. Ao identificar e suprir déficits de competências em diferentes níveis, torna-se possível aprimorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade como um todo.

As competências são dinâmicas por natureza e, para que o serviço público se mantenha relevante e eficaz, é preciso considerar as mudanças constantes nas demandas da sociedade e no ambiente de trabalho. Assim, o desenvolvimento de competências deve ser pautado por planos estruturados de capacitação que englobem tanto *hard skills* (conhecimentos técnicos e específicos) quanto *soft skills* (habilidades interpessoais, comunicação, trabalho em equipe, etc.).

Analisar o perfil de escolaridade da força de trabalho é significativo, mas como dado isolado não é suficiente para garantir a adequação às competências requeridas. Os processos de seleção, como os concursos públicos, que se baseiam tão somente em conhecimentos teóricos, raramente refletem a capacidade do indivíduo de atuar nas realidades práticas do serviço público.

Apesar de existirem programas de treinamento, o baixo investimento em capacitação e desenvolvimento por parte das instituições acaba por causar déficits significativos em *soft skills*, cruciais para a eficácia do trabalho no setor público. A estrutura atual de desenvolvimento e capacitação é geralmente fragmentada e descentralizada, carecendo de uma abordagem sistemática que considere as reais necessidades de treinamento dos servidores.

A falta de eventos de capacitação e de planos de desenvolvimento coesos agrava essa situação. Com as necessidades levantadas de baixo para cima, muitas vezes os investimentos em capacitação não atendem às demandas emergentes ou às prioridades estratégicas da instituição.

Para que a capacitação seja efetiva, é imprescindível que esteja conectada às atuais demandas do serviço público e às exigências da sociedade, que mudam de maneira rápida e constante. Áreas como tecnologia, gestão de projetos e inovação são essenciais e exigem um investimento contínuo em desenvolvimento de competências. Os líderes institucionais devem estar atentos a essas tendências e inovações, promovendo capacitações que efetivamente preparem os colaboradores para os desafios contemporâneos.

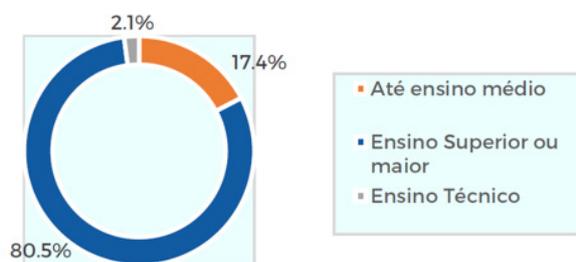
Portanto, a gestão por competências se revela não apenas como um instrumento de desenvolvimento, mas também como uma estratégia crucial para otimizar a atuação do serviço público e ressaltar sua consonância com os tempos atuais. Investir na capacitação contínua, com foco em uma abordagem integrada e sistemática, é essencial para assegurar que as instituições estejam preparadas para enfrentar os desafios atuais e futuros, respondendo de maneira eficaz às necessidades da sociedade.

O desenvolvimento de pessoas

Em relação ao desenvolvimento profissional dos servidores, a capacitação está mais bem estruturada do que a promoção, sendo amplamente disseminada pela administração pública e se caracterizando como um importante instrumento de gestão de pessoas, vinculado às necessidades das organizações e promovendo os princípios da gestão empreendedora. Em contraste, a promoção permanece como um instrumento burocrático, fortemente vinculado ao tempo de serviço, em vez de estar relacionado ao acúmulo de competências e ao desempenho em relação a metas predefinidas.

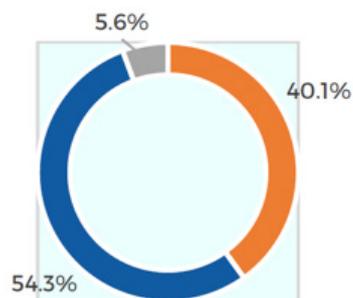
Os Gráficos 34 e 35 apresentam o nível de formação da força de trabalho do Governo Executivo Federal e o Gráfico 36 apresenta os cargos por escolaridade no Executivo Federal em 2020.

Gráfico 34 - Nível de formação da Força de Trabalho do Executivo Federal (abril/2023)



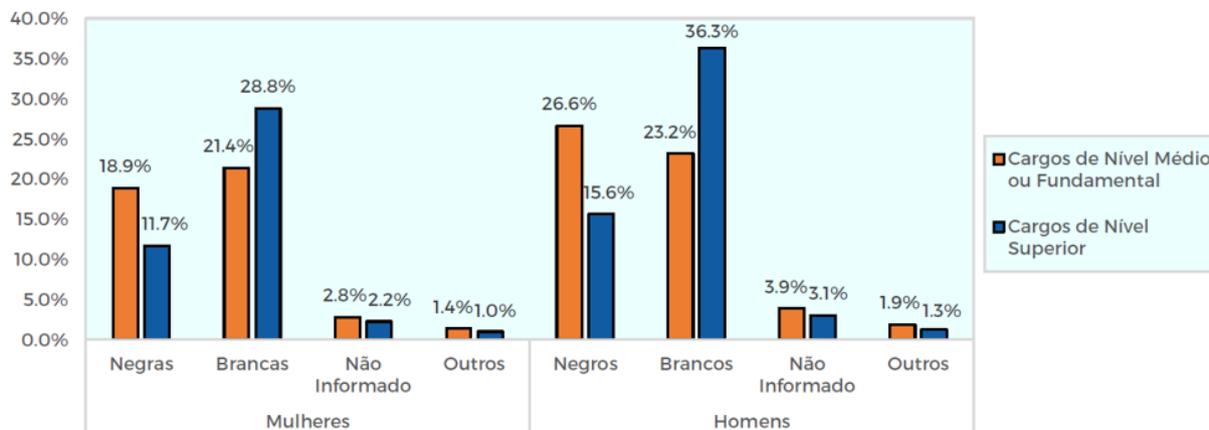
Fonte: BID (2024)

Gráfico 35 - Nível de formação dos ocupantes de carreiras de escolaridade média ou fundamental do Executivo Federal (abril/2023)



Fonte: BID (2024)

Gráfico 36 - Cargos por escolaridade da força de trabalho



Fonte: BID (2024)

A política de desenvolvimento de pessoas do Governo Federal passou por uma reestruturação nos últimos anos. Até 2019, seu desenho seguia o modelo apontado no último relatório do BID (Llano, 2014), orientado pelo Decreto nº 5.707/2006. O trabalho se resumia na elaboração de planos de capacitação anuais pelos órgãos e entidades, contendo listagens de cursos compartilhados com o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). O Decreto nº 5.707/2006 não obrigava o envio dos Planos

de Capacitação ao Órgão Central, apenas dos Relatórios de Execução das Capacitações, e a definição de competências gerava um esforço de mapeamento sem padronização entre as áreas, devido ao nível de maturidade organizacional variado entre órgãos e entidades. A política seguia um modelo "proforma", com instrumentos elaborados basicamente para atender à exigência normativa.

O modelo foi redesenhado com o Decreto nº 9.991/2019, criando a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), que trouxe uma nova abordagem, distanciando-se da lógica difusa de plano de capacitações e mapeamento de competências. O principal instrumento dessa política é o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), elaborado anualmente pelos órgãos e entidades que compõem o SIPEC, definindo necessidades de desenvolvimento dos servidores com base em objetivos e metas institucionais. Outro componente central é o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento, em que os órgãos formulam planos específicos e obtêm subsídios centrais para a elaboração de formações pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Esses insumos contribuem para o desenho de capacitações pela Enap e orientam a aprovação de formações solicitadas individualmente por cada profissional. No entanto, não existe uma avaliação central ou padrão sobre a satisfação com as capacitações, sendo um desafio compreender sua relação com o desempenho individual de cada servidor.

Indicações de melhorias para o desenvolvimento de pessoas

Para enfrentar os desafios no desenvolvimento de competências no serviço público e garantir que os servidores estejam preparados para suas funções, é essencial implementar uma série de soluções estratégicas. Essas medidas contribuirão para construir uma cultura organizacional que valoriza e prioriza a gestão por competências.

Primeiramente, é necessário institucionalizar a gestão por competências em todos os órgãos e entidades do serviço público por meio de normativas que integrem a avaliação e o desenvolvimento de competências à gestão de recursos humanos. Essa obrigatoriedade irá garantir que todas as esferas públicas alinhem as competências dos servidores com

as estratégias organizacionais, promovendo uma cultura de aprimoramento contínuo e melhores resultados.

Aumentar os investimentos em capacitação, com mais recursos financeiros e humanos para programas de treinamento, incluindo formação acadêmica, capacitação técnica e desenvolvimento de soft skills é algo cuja importância não pode ser minimizada. Esses investimentos ampliarão o acesso dos servidores a oportunidades de aprendizado e reforçarão a importância da qualificação dentro da cultura organizacional.

A criação e expansão de uma rede robusta de escolas de governo, em conjunto com escolas de gestão e negócios do setor privado, é um caminho extremamente eficaz para aumentar a qualidade da capacitação oferecida aos servidores, propiciando intercâmbios de conhecimento, metodologias inovadoras e acesso a especialistas do setor privado. Essa estratégia pode trazer ainda experiências e boas práticas adaptadas ao contexto público.

Oferecer bolsas para cursos de graduação, pós-graduação e especialização incentivará os servidores a buscarem aprimoramento, expandindo suas competências e contribuindo para a melhoria do serviço prestado. Se considerarmos ainda a inclusão de parcerias com universidades e instituições de ensino reconhecidas pela excelência em formação profissional, o estímulo à educação continuada no serviço público por essa iniciativa é inestimável.

Estabelecer um sistema contínuo de educação e capacitação é essencial para garantir que os servidores estejam sempre atualizados com as demandas do serviço público. O sistema deve disponibilizar treinamentos regulares em habilidades técnicas, comportamentais e de liderança, garantindo que os servidores desenvolvam um conjunto diversificado de competências. Parcerias com instituições de ensino e pesquisa para oferecer programas de pós-graduação e especialização permitirão que os servidores tenham acesso a formações que proporcionem crescimento pessoal, profissional e que sirvam às expectativas do setor público.

Essa abordagem aumentará a qualificação dos servidores e assegurará uma adequação contínua entre as atribuições dos cargos e as habilidades de seus ocupantes. Contemplar a real necessidade dos servidores e da administração pública produz uma ligação direta com a eficácia e a eficiência operacional das instituições.

A adoção dessas soluções aprimorará o desenvolvimento de competências e contribuirá para uma nova cultura organizacional que valoriza o aprendizado contínuo e a excelência no serviço público. Com foco na gestão por competências, no investimento em capacitação e em parcerias estratégicas, o setor público pode se tornar mais competitivo, adaptável e preparado para os desafios contemporâneos.

Os órgãos e unidades de gestão de pessoas

A gestão de pessoas é essencial para entender como as organizações estruturam suas práticas e como estas se alinham à estratégia organizacional. Até 1989, cada órgão da Administração Pública Federal era responsável pelo cálculo e pagamento da folha de seus servidores, resultando em falta de integração, normatização e padronização, além de gastos excessivos e dificuldades de auditoria.

Em 1989, foi implantado o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), centralizando o processamento da folha de pagamentos com informações descentralizadas. Com o tempo, todos os órgãos da administração direta, fundacional e autárquica do poder executivo, que dependem do tesouro para despesas de pessoal, integraram-se ao SIAPE. O sistema passou a contar com mecanismos de validação de dados e legislação, eliminando gastos indevidos.

Nos anos 90, o SIAPE incorporou um data warehouse, permitindo a extração de informações e indicadores gerenciais e o acesso via internet pelo SIAPEnet. Isso trouxe transparência à gestão, permitindo que servidores acessassem seus dados, fizessem solicitações e conhecessem a legislação e normas de RH. Até hoje, o SIAPE, com algumas modificações, continua sendo a principal ferramenta de gestão de informações de pessoal do

Poder Executivo Federal. Os dados do sistema são publicados mensalmente no Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), incluindo informações sobre despesas com pessoal, número de funcionários públicos, níveis de remuneração, concursos, cargos de confiança e a situação dos aposentados.

A previsão era que o SIAPE fosse substituído pelo Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), mas, após adiamentos, o novo sistema ainda não foi totalmente desenvolvido, com apenas parte dos módulos implementados. A falta de automação de algumas atividades persiste, e parte dos lançamentos de pagamentos e informações cadastrais ainda é feita manualmente, aumentando a suscetibilidade a falhas. Assim, o desafio de modernizar os sistemas de cadastro de pessoal permanece.

Em 2021, foi lançado o "sougov.br", um aplicativo e plataforma web que vem incorporando mais funcionalidades à medida que novos processos são automatizados, incluindo serviços de autoatendimento para desonerar os servidores de serviços manuais. A nova solução foi definida como meio para atualização cadastral anual obrigatória, a ser feita pelo próprio usuário (Portaria SGP/SEDGG/ME nº 1.455/2022).

Um outro ponto é que a burocratização e o controle das regras e processos, decorrentes da Constituição de 1988, reduziram o patrimonialismo na administração pública, mas também eliminaram a flexibilidade de gestão para lidar com suas especificidades, especialmente na administração indireta. Há muitas regras uniformes e regulamentações, mas algumas práticas patrimonialistas persistem, permitindo o apadrinhamento político em cargos de livre provimento, como chefia e assessoramento.

Dito isso, é importante reconhecer os avanços na profissionalização do sistema de função pública no Brasil, resultado de iniciativas em quase todos os subsistemas ao longo de mais de sete décadas, incluindo a criação de carreiras de Estado, concursos públicos, investimento em formação e construção de arranjos institucionais com um marco legal e uso de tecnologias modernas de gestão.

As diretrizes da política de pessoas são centralizadas, enquanto os órgãos têm um pouco mais de autonomia para definir as formas de execução.

O sistema de gestão de pessoas

As decisões de gestão de pessoas ainda são bastante centralizadas devido à necessidade de uniformidade nas regras e ao controle rigoroso das despesas. A política de pessoas estabelece diretrizes como a descentralização (dentro dos limites possíveis), o envolvimento e a responsabilização dos gerentes pelo desenvolvimento profissional de seus subordinados.

O sistema de gestão de pessoas apresenta uma conformação híbrida, combinando características hierárquicas e de rede. Essa abordagem permite equilibrar a padronização e a flexibilidade das práticas de gestão de pessoas com um órgão central responsável por normatizar as políticas de gestão de pessoas e executar funções centrais, como folha de pagamento, controle de pessoal e gestão de benefícios. Esse órgão cria diretrizes gerais que devem ser seguidas por todos os órgãos setoriais, garantindo consistência nas políticas organizacionais. A partir daí, os órgãos setoriais adaptam essas diretrizes às suas especificidades.

Essa interação entre o órgão central e os setoriais é fundamental, pois permite que as particularidades de cada área sejam respeitadas e que melhores práticas sejam desenvolvidas e compartilhadas. Contudo, essa relação pode apresentar desafios, como a coordenação entre diferentes setores e a comunicação eficaz das políticas estabelecidas pelo órgão central.

A autonomia na gestão de pessoas é um tema relevante, uma vez que órgãos setoriais mais maduros tendem a ter maior liberdade para implementar suas práticas de gestão. A experiência da Espanha, por exemplo, ilustra como a descentralização pode promover uma gestão de pessoas mais eficaz. Nos últimos anos, o país tem buscado fortalecer a

autonomia das instituições públicas na área de gestão de pessoas, permitindo que estas adaptem as políticas de gestão de pessoal às suas necessidades específicas.

Essa autonomia pode resultar em práticas mais alinhadas à cultura organizacional de cada setor, maior agilidade na tomada de decisão e uma maior capacidade de resposta às demandas dos servidores e da própria instituição. Importante notar que essa independência não deve ser vista como um fim em si mesmo ou uma ruptura com o órgão central, mas como uma maneira de fomentar uma gestão estratégica que vise ao desenvolvimento e à valorização do capital humano.

A maturidade em gestão de pessoas reflete o grau de desenvolvimento das práticas em uma organização. Embora seja ainda percebida, muitas vezes, como um departamento de pessoal, focado em questões operacionais e administrativas, a verdade é que a gestão de pessoas é responsável por uma abordagem estratégica que considera o capital humano como um diferencial competitivo.

Órgãos setoriais com maior maturidade em gestão de pessoas tendem a integrar práticas de desenvolvimento de talentos, planejamento de carreira, avaliação de desempenho e a promoção de uma cultura organizacional que valoriza a colaboração e a inovação. Essas instituições reconhecem que o engajamento e o bem-estar dos colaboradores são essenciais para atingir os objetivos institucionais.

Nos últimos 10 anos, com a estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e com o modelo referencial de dimensionamento da força de trabalho, as unidades de recursos humanos setoriais apresentaram avanços para exercer uma atuação mais estratégica.

No entanto, as unidades setoriais relatam que, constantemente, sua rotina tem sido prejudicada pela busca em contornar problemas relativos à falta de profissionais para execução das atividades previstas. A previsão de colaboração entre os órgãos, que poderia atenuar tais dificuldades, também não tem funcionado, já que na prática cada órgão atua de forma autônoma. Esse cenário é agravado pela falta de autonomia das áreas em relação à con-

tratação de pessoal efetivo. A diminuição da força de trabalho aliada à baixa capacidade de atração de profissionais para os órgãos setoriais têm feito as unidades relatarem a falta de pessoal disponível.

Algumas soluções apontadas, tanto pelos órgãos setoriais quanto pelos centrais, incluem a eventual centralização de parte das atividades administrativas no órgão central. A concepção, que já vem sendo gradativamente colocada em prática, é que uma parcela do que é desempenhado pelas unidades setoriais seja transferida para um centro de serviços compartilhados (CSC). Ao mesmo tempo, estão sendo trabalhadas as unidades de referência, setores administrativos de órgãos maiores que prestam suporte às instituições de menor porte. Existe também um projeto para revisão do regramento do SIASS, que visa dar mais flexibilidade à execução das atividades relacionadas à saúde do trabalho.

A governança dos sistemas de gestão de pessoas também vem sendo aprimorada. O Decreto nº 10.715/2021 substituiu e atualizou o Decreto nº 99.328/1990, que instituiu o Siape. Essa nova regulamentação incluiu os demais sistemas de RH desenvolvidos (Siapenet, Siapsaúde e Sigepe, além dos novos sistemas, abarcando o SouGov.br), estabeleceu abrangência entre os sistemas e definiu responsabilidades de oferta de serviços dos órgãos setoriais e do central. Em relação aos dados de pessoal, foi criado o Registro de Referência dos Servidores Cíveis do Poder Executivo Federal instituído pela Resolução CCGD/ME nº 7/2021, que organizou e definiu o conjunto de dados para identificação de servidores civis.

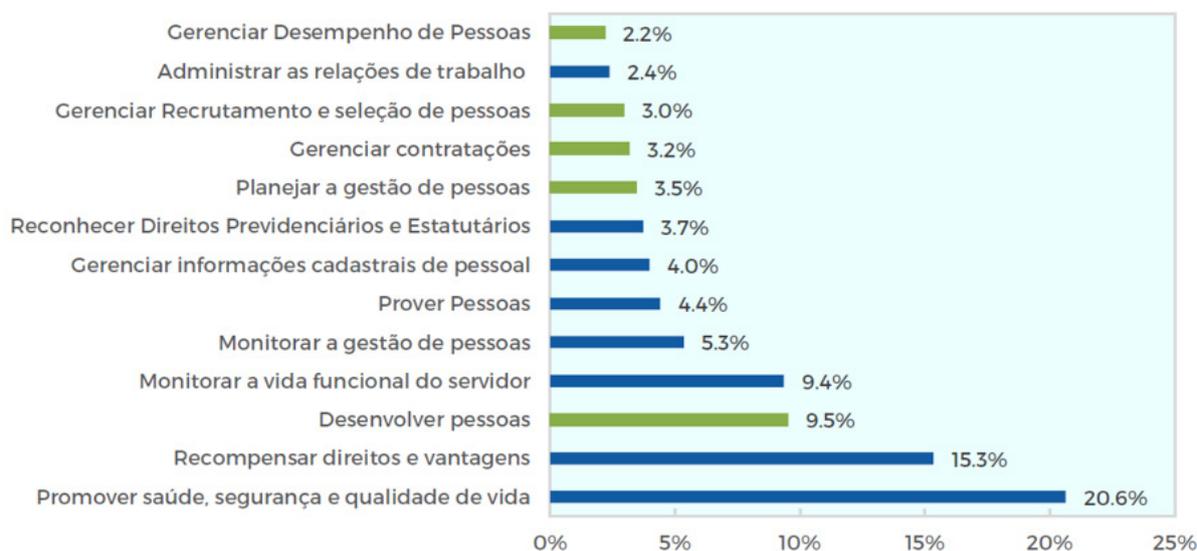
A disponibilização de informações sobre diversidade da força de trabalho avançou muito pouco até 2023, com as diversas tabelas do PEP limitando-se a apresentar de forma transversal o recorte de gênero. As tabelas não incluem dados sobre raça, etnia e Pessoas com Deficiência (PcD), disponibilizados apenas por órgãos, e situação de vínculo (ativo ou aposentado), excluindo relação com temas de cargos, salários e concursos, por exemplo. Não existe também uma avaliação sobre composição de gênero e funcionários LGBTQIAP+ na força de trabalho. As análises desenvolvidas nesses temas foram feitas e disponibilizadas por instituições terceiras que tiveram acesso a dados não públicos, como o trabalho do

Atlas do Estado Brasileiro feito pelo IPEA (2023). Na nova administração, a evolução no tema se tornou uma agenda prioritária.

Fato é que o desenho do sistema de gestão de pessoas deve considerar tanto a estrutura hierárquica quanto a rede de interação entre os órgãos. A autonomia é um fator determinante para o desenvolvimento de uma gestão de pessoas mais eficaz, e a maturidade organizacional na área permite que as práticas sejam alinhadas aos objetivos estratégicos. Investir em uma gestão de pessoas que vá além das funções administrativas é crucial para transformar colaboradores em agentes ativos do desempenho institucional, promovendo um ambiente de trabalho mais saudável e produtivo.

O Gráfico 37 apresenta a divisão dos esforços das áreas de recursos humanos. Nota-se que o desafio é permitir que as unidades descentralizadas de gestão de pessoas possam de fato dedicar mais tempo e energia a funções de gestão de pessoas de forma equilibrada.

Gráfico 37 - Divisão dos esforços das áreas de recursos humanos de órgãos selecionados



Fonte: BID (2024)

Problemas das unidades de gestão de pessoas

A gestão de pessoas no setor público ainda enfrenta diversas barreiras que dificultam a implementação de um modelo mais flexível e autônomo. Três fatores principais impedem essa flexibilização: o marco jurídico das relações de trabalho, a cultura organizacional e a situação fiscal do governo.

O marco jurídico foi rigidamente estabelecido pela reforma constitucional de 1988, em resposta ao descontrole anterior. Historicamente, a administração pública brasileira sempre foi predominantemente burocrática, com regras padronizadas, diversos controles e descrições detalhadas de funções, visando à impessoalidade e à prevenção de favoritismos, embora nem sempre com sucesso.

Essa abordagem prolongada reforçou uma cultura organizacional que só recentemente começou a mudar, persistindo especialmente em áreas com atividades mais rotineiras. Essa cultura ainda se baseia no controle estrito dos processos de trabalho, enquanto a estratégia dos gestores de políticas de pessoas tem sido, cada vez mais, direcionada para estabelecer controles por resultados, conceder maior autonomia e responsabilizar os gerentes pelo alcance de suas metas.

A evolução dos gastos com pessoal nos últimos anos exigiu uma maior centralização nas decisões de gestão de pessoas, devido ao seu impacto financeiro significativo. Assim, foram desenvolvidos vários controles e reforçado o papel das áreas de gestão de pessoas como executoras das diretrizes políticas e de tarefas operacionais.

As reformas implementadas nos últimos anos trouxeram avanços diferenciados nos principais subsistemas de gestão de pessoas. A emenda constitucional de 1998 flexibilizou as relações de trabalho, eliminou distorções na estrutura remuneratória e criou condições para a adoção de mecanismos de contratualização. A política de pessoas, em vigor desde 1995 e recentemente aprimorada, também avançou na flexibilização, reconhecimento e valorização do bom desempenho, capacitação contínua e alinhamento de seus objetivos aos das organizações.

No entanto, pouco se avançou no reconhecimento da gestão de pessoas como ferramenta estratégica para a efetividade da estratégia governamental e da gestão pública. A administração pública brasileira ainda está longe de incorporar essa premissa, devido ao escasso investimento em agendas de longo prazo que compõem um “Projeto de País”, além dos mandatos governamentais. Além disso, a dificuldade de reconhecer a gestão de pessoas como estratégica está relacionada a questões culturais e à carga operacional excessiva das unidades de gestão de pessoas, geralmente focadas no controle financeiro e regulatório.

Um dos maiores desafios no setor público é aplicar uma gestão estratégica que alinhe as atividades dos servidores públicos com a estratégia institucional e as prioridades do governo de forma integrada, combinando políticas abrangentes, incluindo planejamento, recrutamento, gestão de desempenho, desenvolvimento profissional e incentivos, para fortalecer o serviço público.

Indicações de melhorias para as unidades de gestão de pessoas

O tema das possíveis soluções para revitalizar a área de gestão de pessoas é complexo e exige uma abordagem sistemática e integrada. É crucial desenvolver programas de capacitação focados na formação de gestores. Isso inclui treinamentos e *workshops*, que são programas contínuos abordando desde liderança até competências emocionais; mentoria e *coaching*, criando um sistema em que líderes experientes orientem novos gestores, facilitando a transferência de conhecimento e práticas eficazes; e a medição da maturidade em Gestão de Pessoas, utilizando ferramentas de avaliação para identificar o nível de maturidade nas práticas de gestão de pessoas e estabelecendo KPIs (*Key Performance Indicators*) para medir a eficiência e eficácia dessas práticas ao longo do tempo.

A responsabilização pela maturidade em gestão de pessoas responde a um conceito meritocrático e é essencial para os avanços esperados. Pode ser implementada por meio de avaliações periódicas dos gestores, baseadas nos resultados obtidos, e pela criação de

um sistema em que diretores e gestores reportem seus resultados e sejam responsáveis pelas melhorias.

Um modelo que equilibre funções centralizadas e descentralizadas deve considerar a autonomia nas decisões, permitindo que áreas ou equipes com maior maturidade tenham autonomia para tomar decisões que impactem sua gestão de pessoas, e a centralização de funções estratégicas, como recrutamento e seleção, para garantir padronização e eficiência.

A simplificação e consolidação de normas pode ser alcançada eliminando redundâncias, promovendo a clareza e desenvolvendo manuais que consolidem as normas em linguagem acessível e de fácil entendimento.

A eficiência da gestão de pessoas está intimamente ligada à tecnologia. Portanto, a implementação de um sistema integrado que centralize dados, facilitando o acesso e a análise de informações; a adoção de tecnologias que automatizem tarefas rotineiras, permitindo que os gestores se concentrem em atividades estratégicas e a atualização constante com novas tecnologias, como inteligência artificial e análise preditiva, podem trazer um impacto altamente positivo na gestão de pessoas.

Por fim, é importante desenvolver metodologias que integrem um sistema de acompanhamento de carreira, facilitando promoções e treinamentos personalizados, e políticas claras sobre teletrabalho, garantindo a produtividade e o bem-estar dos servidores.

A implementação dessas soluções requer comprometimento das lideranças, participação ativa dos colaboradores, comunicação clara e alinhamento entre as equipes. A transformação da gestão de pessoas pode elevar a qualidade do ambiente de trabalho e impactar positivamente os resultados organizacionais.

Síntese dos problemas e indicação de soluções

Em síntese, os seguintes problemas foram abordados:

- Modelo de gestão de pessoas de uma forma geral
 - Visão de recursos: visão fiscalista com foco na produtividade e custo, mas negligência das demandas das políticas e serviços públicos.
 - Visão política: atendimento a interesses e direitos do funcionalismo, em detrimento de uma visão do serviço civil baseada na valia relativa das ocupações.
 - Alinhamento com a estratégia: falta de integração entre gestão de pessoas e estratégias organizacionais.
 - Responsabilidade de linha: falta de envolvimento dos líderes na gestão de suas equipes.
 - Níveis de maturidade: predominância de níveis baixos de maturidade, com foco em procedimentos burocráticos em vez de políticas de gestão de pessoas baseadas no amplo leque de funções de gestão de pessoas.
- Modelo de Liderança:
 - Capacidade de liderança: falta de critérios claros para escolha e avaliação de líderes, resultando em liderança ineficaz.
- Planejamento e Provisão de Pessoas:
 - Dimensionamento da força de trabalho: falta de planejamento robusto e métodos precisos para prever necessidades futuras.
 - Recrutamento e seleção: processo baseado quase exclusivamente em provas objetivas, sem considerar vocações e competências gerenciais.
- Diversidade da Força de Trabalho:
 - Sub-representação: baixa representatividade de mulheres, negros, indígenas e PcD em cargos de liderança.
- Cargos, Carreiras e Remunerações:
 - Estrutura confusa: carreiras maldefinidas e desorganizadas, com sobreposições, lacunas e disparidades salariais significativas.

- Gestão do Desempenho:
 - Avaliações ineficazes: falta de critérios objetivos e transparência nos processos de avaliação.
- Desenvolvimento de Pessoas:
 - Baixo investimento: falta de investimentos em capacitação e desenvolvimento contínuo.

Para o enfrentamento dos problemas apontados, propõem-se as seguintes soluções:

1. Política de gestão de pessoas:

- Alinhamento: garantir que a gestão de pessoas esteja alinhada com a estratégia organizacional, promovendo prontidão estratégica, exigindo dos órgãos e entidades a formulação de uma política abrangente e integrada de gestão de pessoas baseada em diagnóstico de maturidade e plano de melhoria.
- Integração: assegurar a integração e coerência entre todas as funções de gestão de pessoas.
- Desenvolvimento de capacidades: investir no desenvolvimento das capacidades das unidades de gestão de pessoas.

2. Modelo de Liderança:

- Modelo de direção pública: estabelecer modelo de direção pública com critérios claros para a escolha, avaliação e desenvolvimento de líderes, promovendo uma liderança eficaz.

3. Planejamento e Provisão de Pessoas:

- Planejamento estratégico: adotar uma abordagem estratégica para o planejamento da força de trabalho.

- Métodos diversificados: incorporar métodos além das provas objetivas, como entrevistas e avaliações de competências práticas, buscando avaliar vocação e competências gerenciais.

4. Diversidade da Força de Trabalho:

- Políticas de inclusão: implementar políticas de inclusão e diversidade, promovendo a representatividade.

5. Cargos, Carreiras e Remunerações:

- Revisão e organização: revisar e organizar a estrutura das carreiras, promovendo equidade salarial, simplificando e agrupando carreiras e baseando-as em tabela salarial única.

6. Gestão do Desempenho:

- Avaliações objetivas: desenvolver métodos mais robustos e objetivos e transparentes de avaliação de desempenho, baseados em metas vinculadas ao planejamento estratégico, com mecanismos de feedback e política de consequências.

7. Desenvolvimento de Pessoas:

- Investimento em capacitação: aumentar os investimentos em capacitação e desenvolvimento contínuo, principalmente de competências gerenciais.

Essas soluções visam criar um ambiente de trabalho mais eficiente, justo e motivador, alinhando a gestão de pessoas às necessidades e estratégias das organizações públicas.



3. Gestão de Suprimentos

Um dos processos essenciais para o bom funcionamento da administração pública é a gestão de suprimentos, que envolve a aquisição de bens e serviços necessários para o funcionamento do estado e a execução de políticas públicas. Compreende usualmente o planejamento de compras, a aquisição de bens e serviços, a gestão de contratos e a gestão de estoques, fundamentais para garantir a eficiência, economicidade e transparência na utilização dos recursos públicos.

A atuação da gestão de suprimentos pode estimular e impactar também tópicos relevantes, como inovação tecnológica, desenvolvimento sustentável, estímulo à produção local, geração de empregos e proteção ao meio ambiente. Sua capacidade de assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz contribui diretamente para o sucesso das políticas públicas e a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

A dimensão jurídica da gestão de suprimentos faz-se presente no seu vasto arcabouço doutrinário e regulamentar, necessário para assegurar o universalismo de procedimentos e o interesse público, embora seja portador de insegurança jurídica e burocratização excessiva. A dimensão econômica da gestão de suprimentos está representada na expressiva parcela dos recursos públicos despendidos com aquisição de bens e serviços para manter a administração pública operante, assim como os efeitos desse gasto na economia.

Em média, as compras governamentais no Brasil, incluindo União, Estados e Municípios, correspondem a cerca de 12,5% do PIB. Especificamente, as compras da União representam aproximadamente 6,6% do PIB, o que equivale a mais de 50% de todas as compras públicas brasileiras, conforme poderá ser verificado na Tabela 3 a seguir. A dimensão gerencial da gestão de suprimentos reside na conformação e operação do conjunto de processos e estruturas envolvidos no planejamento de compras, aquisição e gestão de contratos e estoques, implicando atividades de planejamento, organização, gestão de equipes, orçamento, coordenação, controle etc. Essas dimensões se sobrepõem e apresentam diversos desafios presentes no atual marco regulamentar, nos modelos de compras compartilhadas, de compras sustentáveis e de governança de compras.

Tabela 3 - Participação no PIB das compras governamentais no Brasil
Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)

Ano	União		Estados		Municípios		Total		PIB
	R\$ bilhões	% do PIB							
2006	172	7,2	59	2,5	85	3,6	320	13,5	2.409
2007	192	7,0	58	2,1	96	3,6	347	13,0	2.720
2008	241	7,8	76	2,5	117	3,9	436	14,4	3.110
2009	250	7,5	88	2,6	103	3,2	444	13,7	3.333
2010	301	7,7	103	2,7	121	3,2	529	14,0	3.886
2011	309	7,1	92	2,1	141	3,4	542	13,1	4.376
2012	379	7,9	91	1,9	161	3,7	637	14,5	4.815
2013	406	7,6	116	2,2	153	2,9	675	12,7	5.332
2014	443	7,7	142	2,5	173	3,0	759	13,1	5.779
2015	383	6,4	113	1,9	176	2,9	672	11,2	5.996
2016	322	5,1	121	1,9	190	3,0	633	10,1	6.259
2017	324	4,9							6.560
	3.721	6,8	1.060	2,2	1.516	3,2	5.994	12,5	54.575
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total

Fonte: Investidura (2022).

A Tabela 4 traz, ainda, algumas características do mercado de compras governamentais. Apesar do aumento na utilização do sistema Siasg/Comprasnet pelos Poderes Legislativo e Judiciário federais, notadamente a partir da segunda metade da década de 2000, seu dispêndio com compras homologadas como proporção do PIB é bastante reduzido (nunca superior a 0,05%). Em contrapartida, o exame da Tabela 4 torna evidente o protagonismo do Poder Executivo federal. Com a inclusão da administração direta (Sisg) e da indireta (N-Sisg) para 15 dos 21 anos registrados, o indicador compras homologadas/PIB foi superior a 1%, atingindo o ápice em 2009 (quando foi de 1,84%). De 2009 em diante, percebe-se uma tendência de queda nesse indicador, mais acentuada a partir da segunda metade da década de 2010.

Tabela 4 - Compras homologadas como proporção do PIB e total Brasil

Ano	Proporção do PIB (%)									Total federal	Total Siasg	Total Brasil ¹	PIB (R\$)	
	Executivo					Judiciário	Legislativo							
	Federal			Estadual	Municipal	Total	Federal							
	Sisg	N-Sisg	Total				N-Sisg	N-Sisg						
2000	0,80	0,05	0,84	-	-	0,84	0,00	0,00	0,84	0,84	-	4.015.899		
2001	1,05	0,10	1,15	-	-	1,15	0,00	0,00	1,15	1,15	-	4.158.362		
2002	0,71	0,10	0,82	-	-	0,82	0,05	0,00	0,86	0,86	13,01	4.370.037		
2003	0,49	0,09	0,58	0,00	-	0,58	0,00	0,00	0,58	0,58	11,42	4.481.204		
2004	0,66	0,13	0,79	0,00	-	0,79	0,00	0,00	0,79	0,79	12,20	4.672.195		
2005	0,98	0,20	1,19	0,01	-	1,20	0,01	0,00	1,20	1,21	12,03	4.814.244		
2006	0,73	0,22	0,95	0,02	0,00	0,96	0,03	0,00	0,97	0,99	12,76	5.056.331		
2007	0,91	0,37	1,28	0,01	0,00	1,29	0,04	0,00	1,33	1,34	12,69	5.534.793		
2008	1,07	0,39	1,46	0,16	0,01	1,63	0,02	0,00	1,48	1,65	13,97	6.057.220		
2009	1,19	0,64	1,84	0,04	0,02	1,89	0,03	0,00	1,87	1,92	13,24	6.130.344		
2010	1,21	0,60	1,82	0,04	0,02	1,88	0,04	0,00	1,86	1,92	13,51	6.851.793		
2011	0,96	0,40	1,36	0,04	0,01	1,41	0,03	0,00	1,39	1,45	12,38	7.286.128		
2012	1,22	0,44	1,66	0,07	0,01	1,74	0,03	0,00	1,69	1,77	13,25	7.526.736		
2013	1,00	0,52	1,52	0,13	0,02	1,67	0,04	0,01	1,56	1,72	12,81	7.874.831		
2014	0,84	0,63	1,48	0,11	0,03	1,61	0,04	0,00	1,51	1,65	13,13	8.059.244		
2015	0,71	0,45	1,16	0,10	0,03	1,30	0,03	0,01	1,20	1,34	11,21	7.857.945		
2016	0,81	0,50	1,31	0,12	0,02	1,46	0,03	0,01	1,34	1,49	10,10	7.424.272		
2017	0,77	0,39	1,16	0,13	0,01	1,30	0,03	0,00	1,19	1,33	9,39	7.337.155		
2018	0,78	0,40	1,18	0,16	0,03	1,36	0,03	0,00	1,21	1,39	10,02	7.579.995		
2019	0,55	0,39	0,94	0,20	0,01	1,15	0,02	0,00	0,97	1,18	9,19	7.726.266		
2020	0,68	0,47	1,14	0,26	0,03	1,43	0,03	0,01	1,18	1,46	-	7.447.858		

Fontes: Sistema DW-Siasg/Comprasnet; Siafi; Sistema de Informação das Estatais (Sist); Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados calculados sob a ótica das despesas pagas, e não do valor homologado.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

Fonte: IPEA (2022).

Aspectos regulamentares: a Nova Lei de Licitações

A regulamentação dos processos de gestão de suprimentos é vital para atender aos princípios administrativos previstos na Constituição Federal de 1988, como economicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e publicidade. A Constituição Federal define que cabe à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Constituição define, ainda, que a prestação de serviços públicos, a realização de obras, serviços, compras e alienações devem ser feitas mediante a realização de licitação que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes. A licitação, portanto, é um instrumento que oferece transparência e defende o melhor interesse público no processo de aquisição e alienação de bens. Conforme destacado por Carvalho Filho (2014), esse procedimento é um meio de se contornar os riscos envolvidos nas aquisições públicas de bens e serviços e de ser selecionada a opção mais vantajosa para a Administração. O autor define, portanto, a licitação como procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (Carvalho Filho, 2014).

Segundo o Portal da Transparência, aproximadamente 70% a 80% dos gastos públicos com aquisições são licitados (Business Chat do Microsoft 365 Copilot)

Desde então, até a recente Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que entrou em vigor em abril de 2023, houve uma ampliação significativa da regulamentação e dos procedimentos de compras que revelam preocupação com a publicidade do processo, a impessoalidade na definição da ordem dos lances e a busca pela proposta mais vantajosa, levando em conta o efeito das compras e de suas políticas na geração de bem-estar social. Sendo assim, a proposta mais vantajosa para o Estado é aquela que maximiza a geração de benefícios para a sociedade. Para isso, as discussões repousam sobre

os *trade-offs* encontrados, demonstrando ser premente entender a relação entre custo e benefício também no contexto das compras públicas.

A Nova Lei de Licitações e Contratos é composta por quase 200 artigos, cerca de 40 a mais do que a legislação anterior, e tem gerado diversas discussões. Embora a Constituição autorize a União a legislar sobre licitações e contratos administrativos por meio de normas gerais, essa lei vai além, incluindo diversas normas específicas, especialmente devido à insegurança jurídica que atingiu níveis críticos entre os gestores brasileiros, que temiam processos relativos a decisões tomadas. A situação gerou pressão do governo federal, dos municípios, dos estados e até recomendações do TCU e de seus técnicos para que alguns procedimentos que geravam dúvidas fossem detalhados ao máximo. Note-se que, embora a lei busque oferecer um caminho seguro e um norte para que os gestores possam se apoiar, evitando equívocos e sanções não por má fé ou dolo, mas por erros humanos compreensíveis, essas normas descreveram o procedimento licitatório de maneira minuciosa, tornando-o mais burocrático e diminuindo a discricionariedade do administrador. Como se pode imaginar, a implementação dessa lei tem sido desafiadora, exigindo grande esforço de regulamentação e capacitação dos colaboradores.

De toda forma, a Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe avanços importantes, como a ênfase no planejamento anual de compras, governança, centralização de compras e inovação. Também introduziu mecanismos para aumentar a transparência e a eficiência, como o Portal Nacional de Contratações e a exigência de programas de integridade para grandes aquisições.

Em relação ao planejamento das aquisições, a NLLC exige a elaboração de uma matriz de riscos, a realização de estudos técnicos preliminares e a elaboração de projetos de forma mais detalhada, o que incentiva os gestores a evitarem procedimentos apressados, que tendem a ser mal executados e dispendiosos.

A nova lei também coloca grande ênfase na governança. É crucial determinar a qualificação dos agentes, a gestão por competências e a segregação de funções para que os gestores se especializem e implementem a norma de maneira técnica e precisa. Além disso,

a lei exige programas de integridade para grandes aquisições acima de 200 milhões de reais, trazendo mais responsabilidade para o processo.

A transparência é outro pilar fundamental da nova lei. O Portal Nacional de Contratações é uma inovação significativa, proporcionando uma visão estatística abrangente do Brasil, incluindo comparação de preços e conhecimento de procedimentos. Isso ajudará a evitar erros e a identificar compras malfeitas, seja por equívoco ou má fé. A contratação eletrônica se torna a norma, com acompanhamento on-line, inclusive do progresso das obras.

A parceria com o setor privado é outra característica importante. A lei estimula a criação de diálogos competitivos e formas de licitação associadas, incluindo startups, o que é uma grande inovação. A modificação do sistema de garantia permitirá o uso de *performance bonds* ou *stepping-rights*, que obrigam a seguradora a concluir obras paradas, um ponto crucial para evitar a proliferação de obras inacabadas, tão comum no Brasil.

O artigo 147 da lei, inspirado nas alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), visa aumentar a segurança jurídica das contratações. Ele permite que o gestor, diante de circunstâncias específicas, continue com um contrato mesmo que haja nulidades, desde que o interesse público justifique e que as questões sejam resolvidas posteriormente em perdas e danos, sem prejuízo das sanções administrativas e penais para quem causou a nulidade. Esse artigo é importante porque também enfatiza a necessidade de continuidade dos serviços públicos.

Desafios

A nova lei representa um avanço significativo em vários aspectos, com flexibilidade orientada e dirigida, deixando claro o horizonte que o gestor deve seguir dentro de sua margem de atuação. Em linha com as boas práticas de gestão de suprimentos, a lei exige planejamento, governança, parcerias e transparência, especialmente na realização do plano anual de contratações, ajudando os gestores a decidirem o que é mais importante, o que comprar e quais são as prioridades.

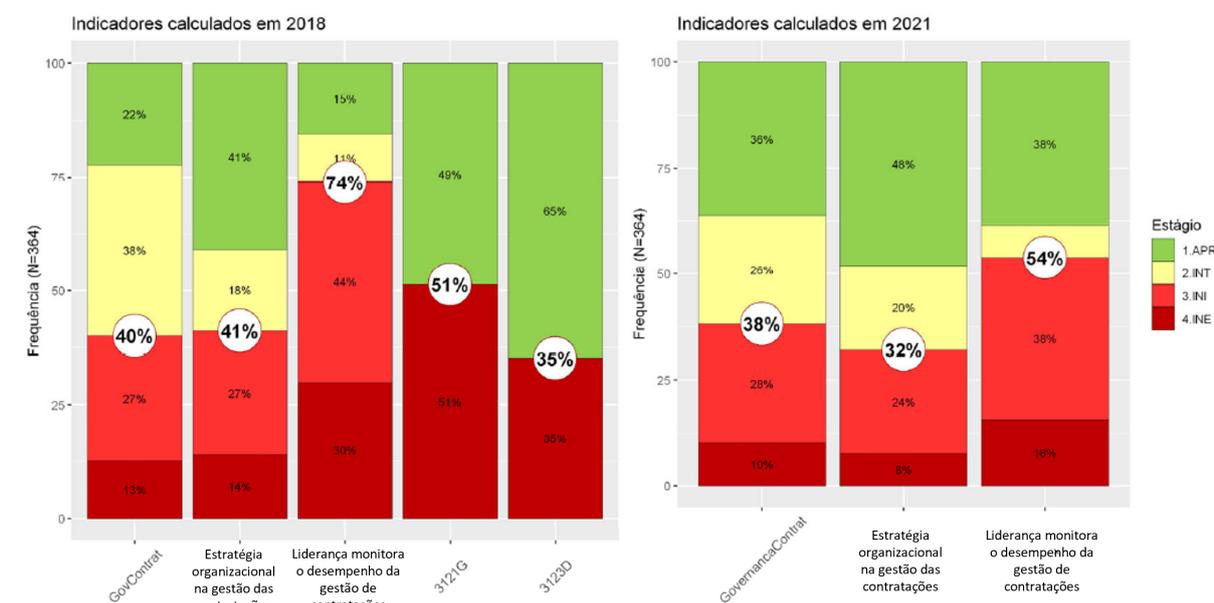
Ainda assim, a burocracia excessiva, a falta de capacitação técnica dos servidores, a corrupção e as fraudes, a integração incompleta dos sistemas de compras e o planejamento deficiente são problemas persistentes que impactam a eficiência e a eficácia das aquisições públicas.

A burocracia excessiva produz processos de compras lentos e ineficientes, enquanto muitos servidores públicos ainda carecem de preparo técnico e conhecimento especializado, o que impacta negativamente a qualidade das aquisições. A corrupção e as fraudes permanecem como desafios persistentes na administração pública, mesmo com mecanismos de transparência e controle aprimorados. A falta de integração completa entre diferentes sistemas de compras e gestão também é uma questão crítica, levando a problemas de comunicação e dificuldades no gerenciamento de inventários e recursos.

Por fim, o planejamento inadequado nas compras governamentais resulta frequentemente em aquisições mal dimensionadas ou desnecessárias, causando desperdício, custos excessivos ou falta de suprimentos essenciais.

Segundo dados do Índice de Governança e Gestão do TCU (IGG), a gestão de suprimentos ainda representa um grande desafio na administração pública. O Gráfico 38 apresenta uma comparação entre 2018 e 2021 de aspectos mais corporativos da gestão de suprimentos, denominados "governança das contratações". Infere-se que, numa amostra de aproximadamente 380 organizações predominantemente do Poder Executivo Federal, 40% delas encontravam-se, em 2018, em situação de precariedade (níveis inexistente e iniciante nos quesitos de "estratégia organizacional na gestão das contratações" e "liderança monitora o desempenho da gestão de contratações"). Esse patamar crítico pouco se alterou em 2021, caindo para 38%. Chama atenção em 2021 o quesito "liderança monitora o desempenho da gestão de contratações", com 54% das organizações em situação precária. Também "estratégia organizacional na gestão das contratações" com um percentual de precariedade de 32% é um sinalizador de que processos de gestão de suprimentos desalinham-se das estratégias em parcela significativa dos casos e são tratados pelas cúpulas como atividades secundárias de rotina.

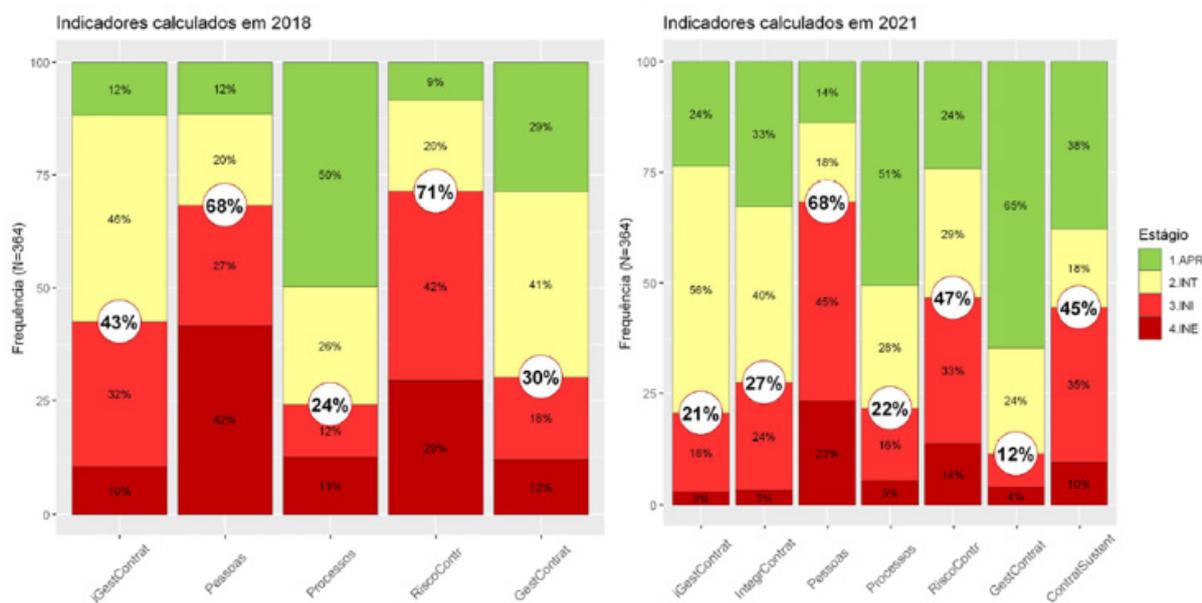
Gráfico 38 - Governança das contratações segundo o IGG-TCU



Fonte: TCU (2021).

Já o Gráfico 39 revela, na nomenclatura do TCU, os aspectos mais tático-operacionais da gestão de suprimentos, tais como pessoas, integridade, processos, gestão de riscos, gestão de contratos e sustentabilidade nas aquisições. A taxa de precariedade caiu de 43%, em 2018, para 21%, em 2021. Não obstante eventuais possíveis vieses positivos devidos ao caráter autodeclaratório, há sinais de avanço, mas também sinalizações de questões muito críticas relacionadas a pessoas (equipes, capacitação), gestão de riscos e compras sustentáveis. Também 27% de precariedade relativa à integridade não pode ser considerado um patamar razoável.

Gráfico 39 - Gestão das contratações segundo o IGG-TCU



Fonte: TCU (2021).

O enfrentamento desses problemas passa pelos desafios de consolidar modelos de compras compartilhadas, de compras sustentáveis e de governança de compras.

Compras compartilhadas

As compras conjuntas ou compartilhadas foram normatizadas pela primeira vez no Decreto-lei nº 2.300/86, que em seu artigo 14 previa a possibilidade de realização de registro de preços, regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 449/92. O Ministério do Planejamento, através da então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Logística da Informação (SISP), iniciou a identificação de necessidades comuns dos órgãos e entidades da Administração Federal. O objetivo era concentrar demandas, padronizar soluções e gerar economias de escala e processuais nas licitações. No entanto, a atuação em licitações compartilhadas era dificultada pela falta de dedicação exclusiva das áreas envolvidas, que também desempenhavam outras funções relacionadas às atividades finalísticas das suas unidades administrativas.

Diante da representatividade dessas compras no total dos gastos públicos federais, tornou-se essencial repensar os modelos de contratação, otimizar processos, focar na qualidade e avaliar as relações de compra e fornecimento que envolvem o Poder Público, além de fomentar práticas inovadoras. Desde janeiro de 2012, o Governo Federal vem desenvolvendo uma estratégia de centralização das compras públicas, culminando em janeiro de 2014 com a criação da Central de Compras do Governo Federal (Central), que é responsável pelas funções de apoio ao processamento de atividades comuns dos órgãos da Administração Pública Federal.

A Central atua como um “filtro qualificado” das necessidades da Administração na interação com o mercado, potencializando demandas, otimizando o planejamento e padronizando itens demandados para viabilizar uma atuação estratégica das compras públicas, gerando ganhos de qualidade e financeiros.

Diante dos benefícios obtidos e do potencial ainda a ser explorado, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão iniciou, em 2017, a implantação de um modelo de serviços compartilhados para o Governo Federal, com a Central de Compras sendo o locus apropriado para esse novo conceito. A Central, que já concentrava o planejamento da demanda e a realização do processo licitatório de determinados bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, passou a incorporar a gestão contratual, a operação do serviço e os processos relacionados à despesa pública.

Para inaugurar esse novo modelo, foi selecionado o serviço de transporte administrativo de servidores e colaboradores, já que, somente para atender à demanda dos ministérios localizados no Distrito Federal, esse serviço atingia anualmente 32 milhões de reais relativos a contratos de veículos locados, manutenção, seguro e abastecimento, sem contabilizar custos de aquisição e garagem. Com foco na eficiência do gasto, melhoria dos serviços prestados aos usuários, uso de tecnologia da informação, maior controle e transparência no serviço de transporte, foi desenvolvido o TáxiGov, que substitui os carros alugados e próprios por táxis, pagando-se apenas pela efetiva utilização dos serviços.

As compras compartilhadas ou centralizadas trazem diversos benefícios para a administração pública, como o aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, gerando economias processuais e ganhos de escala através da centralização das funções de compra e contratação de bens e serviços de uso comum. Além disso, promovem o desenvolvimento de uma estrutura administrativa e um corpo técnico especializado, dedicado exclusivamente ao planejamento, execução e gestão dessas funções. Outras vantagens são racionalização, otimização e automação dos processos de compras, incorporando tecnologia e processos inovadores às rotinas administrativas, assim como a padronização das aquisições e contratações e a utilização do poder de compra do Estado para estimular práticas inovadoras e sustentáveis no mercado.

O objetivo principal de todos esses benefícios é melhorar a qualidade do gasto público, aumentando a eficiência da máquina administrativa e, por fim, permitindo que as instituições se concentrem em suas atividades finalísticas e estratégicas, entregando serviços públicos melhores e mais eficientes.

Entre as principais dificuldades enfrentadas e as ações de mitigação adotadas estão, primeiramente, as barreiras culturais nos órgãos e entidades, com resistência à perda de atribuições e autonomia e também à mudança de procedimentos e rotinas. Para minimizar esses impactos, foram realizados aproximações e diálogos com os órgãos e entidades, visando conscientizar e sensibilizar sobre as vantagens e benefícios dos novos modelos e procedimentos.

Em segundo lugar, a adaptação dos órgãos e entidades aos modelos centralizados foi facilitada por meio da elaboração de manuais e guias, além de treinamento e capacitação dos servidores envolvidos nas atividades de compras. Também foi adotada uma abordagem específica para os ocupantes de cargos de direção, informando-os e sensibilizando-os sobre a importância da adesão aos novos modelos.

Houve ainda pressões de atores de mercado, como fornecedores, associações representativas e órgãos de controle. Para lidar com isso, foram realizadas reuniões para esclarecer o papel e a atuação da Central, construindo um modelo benéfico para todas as partes

envolvidas e disponibilizando as informações necessárias para reduzir dúvidas sobre os benefícios.

Foi realizada, por meio de processos seletivos, a captação de profissionais especializados em atividades estratégicas de logística e compras no setor público para agregar novos talentos à Central. Além disso, foram estabelecidas parcerias com instituições especializadas nos objetos absorvidos, por meio da atuação de grupos de trabalho.

A implantação das compras centralizadas no setor público apresenta diversas oportunidades e desafios. A centralização amplia as chances de alcançar os resultados dos programas governamentais, reduz preços por meio da economia de escala, diminui a duplicidade em atividades administrativas e racionaliza a disponibilidade das gerências.

A especialização das equipes envolvidas, com o desenvolvimento de habilidades específicas de compra, é outra vantagem significativa e que traz benefícios a longo prazo. A uniformização do processo de compras, a racionalidade no controle e na prestação de contas também são benefícios importantes, assim como a gestão otimizada da cadeia de suprimentos, que indica potencial redução de estoques.

Entre os desafios existe a necessidade de estruturar relações integradoras e simbióticas de ação conjunta e algumas barreiras significativas, como o custo de implementação e da gestão de informações, assim como a criação de processos de trabalho locais para participação nas compras centralizadas. Há que se cuidar também para que a centralização, ao reduzir o número de atores envolvidos no processo de compras, não restrinja a inovação e para que a resistência dos fornecedores e uma eventual concentração de mercado não dificultem o acesso das empresas menores. Além disso, pode haver divergência de prioridades entre a unidade central e as unidades locais, com o distanciamento da realidade local ocasionando um excesso de padronização prejudicial.

A centralização de compras é uma tendência no setor público, especialmente com as oportunidades geradas pela incorporação da tecnologia da informação, que tem impul-

sionado o desenvolvimento de ferramentas e sistemas de informação decisivos para a viabilização deste modelo.

Compras sustentáveis

Outra responsabilidade do setor público no que diz respeito à gestão de compras é minimizar o impacto ambiental de suas aquisições. Ao estabelecer critérios socioambientais, o governo estimula o setor empresarial a buscar soluções mais sustentáveis e se tornar mais competitivo em um mercado crescente de tecnologia ambiental. As Contratações Públicas Sustentáveis geram diversos benefícios econômicos, sociais e ambientais, como a redução de resíduos sólidos, emissões de CO₂ e consumo de água e energia.

O Ministério da Gestão, através da Secretaria de Gestão e Inovação, é responsável por formular e promover políticas de gestão sustentável de materiais, obras, serviços, transportes e licitações. O Brasil possui um arcabouço jurídico específico para compras públicas sustentáveis, superando antigos dilemas e garantindo maior tranquilidade aos agentes públicos. A efetividade dessas ações depende de um sistema de compras bem estruturado, transparência, agilidade nos processos e capacitação contínua dos servidores.

O Decreto Federal nº 7.746/2012 estabelece diretrizes de sustentabilidade para compras públicas, como menor impacto sobre recursos naturais, preferência por materiais locais, maior eficiência no uso de recursos, geração de empregos locais, maior vida útil dos bens, materiais reciclados e tecnologias que reduzam o impacto ambiental. Ou seja, a União considera critérios econômicos, sociais e ambientais para definir compras sustentáveis, não apenas "compras verdes".

O modelo de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) da União apresenta diversos aspectos positivos. Primeiramente, há um amplo arcabouço legal, de caráter constitucional, infraconstitucional e regulatório, que respalda juridicamente a prática das CPS. Além disso, o sistema de compras é bem estruturado, baseado em contratações eletrônicas, especialmente na modalidade Pregão, o que permite maior agilidade nos processos de

contratação. Outro ponto positivo é a previsão de regras para tratamento diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas (MPE) nas licitações, aumentando sua participação nos valores negociados pela Administração e estimulando a economia. A realização de ações contínuas de capacitação de servidores sobre temas relacionados às CPS também é um destaque, garantindo que os envolvidos estejam sempre atualizados e preparados.

Por fim, as CPS são identificadas no contexto do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) como um dos mecanismos com maior potencial para fomentar a transição rumo a padrões mais sustentáveis, demonstrando o compromisso da União com o desenvolvimento sustentável.

Entre os desafios que precisam ser superados está a definição de padrões e critérios socioambientais objetivos, que devem ser inseridos nas especificações de bens e serviços e nos editais de aquisição e contratação, com respaldo técnico de organismos especializados. Além disso, é crucial adequar o Sistema de Catalogação de Materiais (CATMAT) para a correta classificação de itens considerados sustentáveis e ajustar o sistema para o monitoramento das CPS, integrando a nova forma de classificação dos itens e gerando relatórios com dados confiáveis. Ainda sobre o sistema de monitoramento, é necessário incluir as contratações de serviços e obras, já que atualmente apenas dados estatísticos relativos às aquisições de produtos são levantados. Por fim, é essencial monitorar os ganhos ambientais, sociais e econômicos proporcionados pelas CPS para garantir a efetividade e credibilidade do modelo adotado pela União.

Governança em compras

Por fim, mas não menos importante, a governança em compras nas organizações deve ser sistematizada por meio da implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações públicas, garantindo que estas agreguem valor ao negócio-fim de cada organização, com um grau de risco aceitável.

A consolidação de um modelo de governança nas contratações públicas visa mitigar vulnerabilidades decorrentes da falta de uma gestão orientada para resultados, elevando a qualidade das entregas à sociedade. Nesse contexto, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) atribui à alta administração de órgãos e entidades públicas a responsabilidade de estabelecer mecanismos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações, visando alcançar os objetivos estabelecidos. O modelo a ser implementado inclui a gestão por competências para funções essenciais ligadas tanto às instâncias de governança quanto às de gestão, o que é crucial e desafiador para a administração pública.

Esse novo enfoque nas contratações está alinhado com os avanços recentes no tema da governança, partindo da premissa de que as organizações públicas devem garantir a implantação de estruturas e processos, incluindo a gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

O sistema de governança das contratações inclui instâncias internas, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização. No que se refere ao direcionamento, é essencial que o planejamento das compras se alinhe às orientações estratégicas dos órgãos e entidades para evitar aquisições desnecessárias.

É crucial ainda implementar instâncias decisórias, indicando pessoas competentes para ocupar funções essenciais, definir a matriz de responsabilidades dos principais atores e desenhar fluxos administrativos com funções críticas segregadas. É recomendado definir formalmente as atribuições e responsabilidades das estruturas envolvidas no processo de compras, incluindo a avaliação da necessidade de um foro responsável por auxiliar a alta administração nas decisões, buscando o melhor resultado e assegurando o alinhamento das ações prioritárias com o que está sendo contratado.

A relação entre os representantes da alta direção e os ambientes tático e operacional é vital para a concretização da missão da organização, pois o diálogo contínuo com os agentes públicos sobre os resultados desejados pela instituição e pela sociedade democratiza o ambiente de trabalho e torna os objetivos estratégicos mais assertivos e direcionados,

além de mitigar riscos. O aprimoramento das competências técnicas e gerenciais dos servidores envolvidos no processo de gestão de suprimentos, focando em melhores práticas e inovação, necessita ser implementado. Também é necessário adotar novas tecnologias, investir em tecnologias emergentes, como inteligência artificial e big data, para melhorar a previsão de necessidades, otimizar estoques e identificar padrões de fraude mais eficazmente.

Fortalecendo a ideia de integridade, transparência e controle, a nova lei destaca a importância de segregar funções, proibindo a designação do mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos. Com a divisão de trabalhos e individualização das atribuições, as contratações se tornam mais transparentes, e o controle é aprimorado, permitindo maior controle e revisão dos atos praticados, a fim de mitigar erros, omissões e fraudes.

Para concluir, faz-se necessário intensificar os esforços para aumentar a participação social no monitoramento das compras públicas, reforçando a transparência e a accountability, o que inclui parcerias público-privadas para trazer inovações, eficiências operacionais e reduzir os custos totais das aquisições.

Síntese dos problemas e indicação de soluções

Apresenta-se na sequência uma síntese dos problemas abordados em relação à gestão de suprimentos:

- Governança das Contratações:
 - Falta de alinhamento entre a gestão de suprimentos e as estratégias organizacionais, além de monitoramento inadequado.
- Planejamento Deficiente:
 - Aquisições de emergência ou desnecessárias devido à falta de planejamento adequado.

- Burocracia Excessiva:
 - Processos lentos e ineficientes devido à complexidade e excesso de regulamentação.
- Capacitação Técnica Insuficiente:
 - Falta de preparo técnico e conhecimento especializado entre os servidores públicos.
- Corrupção e Fraudes:
 - Persistência de práticas corruptas e fraudulentas, apesar dos mecanismos de controle.
- Integração Incompleta dos Sistemas de Compras:
 - Problemas de comunicação e dificuldades no gerenciamento de inventários e recursos.
- Compras Compartilhadas:
 - Resistência cultural e dificuldades de adaptação aos modelos centralizados.
- Compras Sustentáveis:
 - Necessidade de definir padrões e critérios socioambientais objetivos e adequar sistemas de monitoramento.

Diante desse quadro, apresentam-se as seguintes indicações:

- Governança das Contratações:
 - Implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações públicas.
- Planejamento Estratégico:
 - Adoção de uma abordagem estratégica para o planejamento das aquisições, alinhando-as às orientações estratégicas dos órgãos e entidades.
- Redução da Burocracia:
 - Simplificação dos processos e regulamentações para tornar as aquisições mais ágeis e eficientes.

- Capacitação e Treinamento:
 - Investimento em programas de capacitação contínua para os servidores, focando em habilidades técnicas e especializadas.
- Fortalecimento dos Mecanismos de Controle:
 - Implementação de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e big data, para melhorar a previsão de necessidades e identificar padrões de fraude.
- Integração dos Sistemas de Compras:
 - Desenvolvimento de um sistema integrado que centralize dados de gestão de suprimentos, facilitando o acesso e a análise de informações.
- Promoção das Compras Compartilhadas:
 - Sensibilização e capacitação dos servidores sobre os benefícios das compras centralizadas, além de elaboração de manuais e guias para facilitar a adaptação.
- Fomento às Compras Sustentáveis:
 - Definição de padrões e critérios socioambientais objetivos, adequação dos sistemas de catalogação e monitoramento, e capacitação contínua dos servidores.

Essas soluções visam melhorar a eficiência, transparência e sustentabilidade na gestão de suprimentos, contribuindo para uma administração pública mais eficaz e responsável.



4. Governo Digital

Com o objetivo de construir uma interação mais eficiente com os cidadãos, muitos países estão modernizando suas infraestruturas e operações governamentais. O Governo Digital utiliza tecnologias da informação e comunicação para revolucionar a prestação de serviços e a interação entre governos e cidadãos, aumentando a transparência, fortalecendo a participação cidadã e melhorando a eficiência.

Além disso, a gestão inteligente das informações é essencial para apoiar a tomada de decisões e melhorar a administração pública. Uma pesquisa da Oxford Economics em 2014 analisou dez países e concluiu que aumentar a eficiência da gestão governamental em 1% ao ano poderia economizar cerca de 2 trilhões de dólares globalmente até 2025. No Brasil, isso resultaria em uma economia de 122 bilhões de dólares.

O Governo Digital baseia-se em uma nova forma de interação com a sociedade, seja na comunicação bidirecional, na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento so-

cial e econômico. Essa dinâmica exige uma governança compatível para monitorar resultados e orientar ações corretivas por meio de serviços on-line e interoperabilidade com segurança de dados, proporcionando transparência, participação cidadã, confiabilidade, eficiência e redução de custos.

Os serviços públicos on-line são um componente essencial do Governo Digital, permitindo que cidadãos e empresas realizem transações e acessem informações de forma conveniente, a qualquer hora e lugar, eliminando a necessidade de deslocamento e filas. A digitalização de processos torna os serviços mais rápidos e econômicos, abrangendo desde a emissão de documentos até o pagamento de tributos. Portais de serviços on-line são projetados para serem acessíveis a todos, incluindo pessoas com deficiência, e ajudam a disponibilizar serviços públicos a populações em áreas remotas e de difícil acesso.

Quando bem projetados, esses sistemas reduzem fraudes e abusos através de verificações automáticas e tecnologias de segurança, como autenticação multifator e criptografia. Além disso, permitem o acompanhamento do status de processos, aumentando a transparência e possibilitando que os cidadãos saibam em que etapa seu pedido se encontra. As plataformas digitais também oferecem mecanismos para *feedback* dos cidadãos, permitindo melhorias contínuas nos serviços a partir da visão do usuário.

A interoperabilidade entre diferentes sistemas governamentais é crucial para proporcionar uma experiência coesa ao usuário. Os serviços on-line fazem parte de um movimento mais amplo para adaptar as estruturas governamentais às tecnologias do século XXI, promovendo um relacionamento mais direto e eficaz entre o Estado e seus cidadãos.

O uso de plataformas digitais pelos governos para disponibilizar dados e informações públicas de forma acessível aumenta a transparência e fortalece a confiança do cidadão nas instituições governamentais. Informações sobre processos, decisões e uso de recursos públicos ficam facilmente disponíveis, incentivando a responsabilidade e a participação cidadã.

Governos transparentes são mais responsáveis, e a visibilidade das operações governamentais pressiona funcionários e líderes a cumprirem suas promessas, beneficiando a sociedade. A transparência também combate a corrupção, tornando processos claros e auditáveis, permitindo o escrutínio público e o feedback direto dos cidadãos, o que ajuda a identificar ineficiências, situações suspeitas e áreas de melhoria.

Dados governamentais transparentes e abertos também podem ser usados por pesquisadores, organizações e empresas para criar soluções inovadoras que beneficiem a sociedade, desde aplicações cotidianas até abordagens para resolver problemas sociais complexos. A transparência também significa comunicação clara sobre políticas e decisões, reduzindo a desinformação e permitindo que o público compreenda melhor as ações do governo.

Em resumo, a transparência no Governo Digital fortalece a governança democrática, promove a boa gestão pública e engaja mais plenamente os cidadãos no processo político. A participação cidadã é potencializada, criando uma sociedade mais engajada e colaborativa, fortalecendo a democracia e promovendo uma governança mais responsiva às necessidades dos cidadãos.

Plataformas on-line permitem que os cidadãos participem ativamente do processo político através de consultas públicas, petições on-line, e votem em enquetes sobre questões políticas e sociais, facilitando a comunicação bidirecional entre governo e cidadãos. Essas ferramentas incluem uma gama mais ampla de vozes no processo de tomada de decisão, especialmente de comunidades marginalizadas.

Discussões e fóruns on-line permitem que cidadãos contribuam com ideias inovadoras para o desenvolvimento de políticas públicas, moldando soluções mais eficazes e adequadas às necessidades reais da população. As novas gerações, altamente conectadas, são mais propensas a se envolverem por meio de plataformas digitais, convertendo esse interesse em participação ativa.

Ferramentas digitais facilitam modelos de democracia mais direta e colaborativa, em que os cidadãos se envolvem de forma informada nos assuntos públicos, usando dados e documentos disponibilizados pelo governo, e contribuem com análises críticas e propostas de mudanças. A tecnologia permite *feedback* quase instantâneo sobre políticas e serviços, possibilitando ajustes rápidos e melhorias.

O Governo Digital transforma a oferta de serviços e redefine o envolvimento dos cidadãos nos processos governamentais, oferecendo várias oportunidades e benefícios.

A automatização de processos e a redução do uso de papel são formas pelas quais o Governo Digital aumenta a eficiência e reduz custos operacionais. A digitalização automatiza funções repetitivas, reduzindo erros humanos e liberando recursos para tarefas mais complexas, o que melhora a eficiência operacional. A transição para processos eletrônicos diminui a necessidade de papel, impressão e armazenamento físico, resultando em economias significativas.

Plataformas digitais centralizam serviços, integrando departamentos e agências, o que reduz redundâncias de atividades e funções; melhora a comunicação interna e oferece uma visão holística das operações governamentais. Serviços on-line permitem que cidadãos acessem informações e resolvam diferentes assuntos por conta própria, reduzindo a carga sobre atendimentos presenciais e telefônicos.

O uso de big data e análises avançadas permite decisões informadas, identificação de áreas de desperdício e otimização da alocação de recursos. Plataformas digitais para contratos e licitações aumentam a transparência, reduzindo fraudes e corrupção, e garantindo aquisições competitivas e econômicas.

Soluções baseadas em nuvem reduzem custos com infraestrutura local de TI, permitindo implementações mais rápidas e menores despesas com manutenção. Ferramentas digitais melhoram a comunicação interna e a coordenação entre órgãos governamentais, minimizando sobreposições de esforços e assegurando que as iniciativas sejam coerentes

e alinhadas com os objetivos gerais. A digitalização facilita a descentralização das operações, permitindo maior flexibilidade e respostas mais ágeis a mudanças ou crises.

Esses fatores juntos ajudam os governos a operarem de maneira mais eficaz, ágil, econômica e mais segura, beneficiando tanto os cofres públicos quanto os cidadãos, que experimentam uma prestação de serviços mais eficiente e pontual.

Com o aumento do uso de serviços digitais, a proteção de dados pessoais e a segurança cibernética tornam-se cruciais no contexto do Governo Digital. Governos em todo o mundo enfrentam a necessidade crescente de proteger informações sensíveis, como dados pessoais, financeiros e registros de saúde, contra ameaças cibernéticas. A conformidade com regulamentos rigorosos, como o GDPR na União Europeia e a LGPD no Brasil, é essencial para evitar penalidades legais e financeiras.

Investir em tecnologias de segurança e cultivar uma cultura de proteção de dados são passos essenciais para qualquer iniciativa de governo digital. A confiança dos cidadãos nas iniciativas depende da capacidade de proteger seus dados pessoais, e violações de segurança podem minar essa confiança e levar à resistência ao uso de serviços digitais. Portanto, é fundamental implementar infraestruturas robustas de segurança cibernética, incluindo *firewalls*, sistemas de detecção de intrusão, criptografia de dados e monitoramento contínuo de ameaças. Servidores públicos capacitados em segurança cibernética são essenciais para conduzir essas ações, realizar a escolha e implementação correta das ferramentas e colaborar para evitar vulnerabilidades resultantes de erro humano.

Desenvolver estratégias eficazes de resposta a incidentes é crucial para mitigar danos causados por violações de segurança e garantir a recuperação rápida dos serviços. A autenticação multifator e uma gestão rigorosa de acessos podem minimizar o risco de acessos não autorizados, e a colaboração internacional é importante para compartilhar informações sobre ameaças e desenvolver padrões comuns para proteger dados sensíveis. Sem medidas adequadas, os riscos de violações e perdas de dados podem comprometer a eficiência, a confiança e a integridade dos serviços públicos on-line.

A interoperabilidade dos sistemas governamentais é essencial para o sucesso do Governo Digital, permitindo que diferentes órgãos trabalhem de forma integrada. Isso elimina a necessidade de fornecer as mesmas informações repetidamente, tornando os processos mais eficientes e facilitando a automação. Alguns dos resultados esperados são uma maior rapidez no atendimento aos cidadãos e o acesso facilitado a dados integrados, permitindo uma visão holística das operações governamentais. Além disso, sistemas interoperáveis são mais flexíveis e podem ser adaptados facilmente para novas demandas ou tecnologias.

Para os cidadãos, isso representa uma experiência mais coesa e simplificada ao interagir com serviços governamentais, acessando múltiplos serviços através de pontos únicos de contato, como portais ou aplicativos centralizados.

A interoperabilidade bem gerida facilita a manutenção da segurança e a conformidade com regulamentações, aplicando padrões uniformemente em diferentes sistemas e agências. Isso promove consistência e qualidade nos dados utilizados e facilita a colaboração entre diferentes níveis de governo e com o setor privado. Para alcançar a interoperabilidade, governos adotam tecnologias de integração de sistemas, APIs padronizadas e *frameworks* de dados comuns, superando barreiras técnicas e organizacionais e permitindo uma governança moderna e eficaz.

Novos marcos regulamentares

A Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, representa um marco histórico para a modernização da administração pública brasileira. Aprovada em 2021, a lei estabelece princípios, regras e diretrizes para a digitalização de serviços, processos e documentos, com o objetivo de promover:

- **Desburocratização:** a lei simplifica o acesso do cidadão aos serviços públicos, reduzindo a necessidade de documentos físicos e de comparecimento presencial aos órgãos públicos.

- **Transparência:** garante o acesso público a informações e dados da administração pública, promovendo a transparência e o combate à corrupção.
- **Eficiência:** a digitalização de processos administrativos otimiza o trabalho dos servidores públicos, reduzindo custos e tempo de espera para o cidadão.
- **Participação social:** incentiva a participação da sociedade civil na gestão pública, através de mecanismos como consultas públicas e ouvidorias on-line.

Os sistemas de gestão pública são ferramentas impactantes que centralizam dados e integram setores, garantindo processos mais rápidos, serviços públicos digitais e análises de dados eficientes, proporcionando uma gestão mais inteligente e orientada para as necessidades dos cidadãos.

Com a Lei do Governo Digital, a modernização digital tornou-se essencial, levando os entes federados a buscar gestões mais eficientes, econômicas e transparentes. A tecnologia, além de automatizar processos e promover a gestão participativa, deve reduzir a desigualdade social e aumentar a expectativa de vida. Um bom exemplo são as tecnologias, como IoT, Big Data, IA, robótica e 5G, que são usadas em cidades inteligentes para expandir o acesso aos serviços públicos de forma digital e desburocratizada.

Governos que utilizam dados e tecnologias como IA e IoT melhoram a eficiência dos seus serviços, com a ampliação e integração de canais digitais, facilitando o acesso da população aos serviços. Simplificar processos e eliminar ambiguidades melhora o acesso e a qualidade dos serviços, bem como a satisfação da sociedade.

Para fortalecer a governança de TI no Poder Executivo Federal, a Portaria nº 4.339 de 14 de agosto de 2023 criou o Índice de Governança em Tecnologia da Informação (iGOVSISP). Segundo o secretário de Governo Digital Rogério Mascarenhas, o Autodiagnóstico é crucial para avaliar a governança de TI, identificando pontos fortes e áreas de melhoria. Cerca de 250 órgãos do SISP usarão essas informações para direcionar políticas públicas e implementar ações estratégicas. O preenchimento obrigatório do Autodiagnóstico assegura transparência e responsabilidade na gestão de TI.

O iGOVSISP, composto por indicadores-chave de desempenho em áreas essenciais da governança de TI, representa um avanço significativo no monitoramento e mensuração dessa governança. A definição dos indicadores é colaborativa, garantindo uma avaliação precisa e contextualizada. A coleta de dados anual permitirá que cada órgão avalie seu desempenho, identifique áreas de melhoria e tome ações corretivas.

Os resultados do iGOVSISP direcionarão políticas públicas de TI, aprimorarão práticas de governança e identificarão áreas de melhoria, promovendo eficiência e efetividade nos serviços públicos. A Secretaria de Governo Digital (SGD) oferecerá capacitações e suporte técnico aos órgãos do SISP para fortalecer a governança de TI e garantir a entrega de serviços digitais de qualidade.

Além disso, a ferramenta de "Avaliação de Satisfação do Usuário" do GOV.BR, utilizada por mais de 1.200 serviços públicos, coleta dados desde 2018, com 22 milhões de avaliações e uma média de 4,44 em uma escala de 5 pontos. Recentemente, a SGD lançou funcionalidades para melhorar a experiência do usuário do GOV.BR, como reconhecimento facial e atendimento presencial, visando a uma transformação digital inclusiva.

A situação atual da Gestão de Tecnologia da Informação no Governo Federal

O Governo Digital no Governo Federal Brasileiro tem evoluído bastante desde os anos 2000. A Figura 3 apresenta essa evolução de maneira resumida.

Figura 3 - Evolução brasileira em governo digital



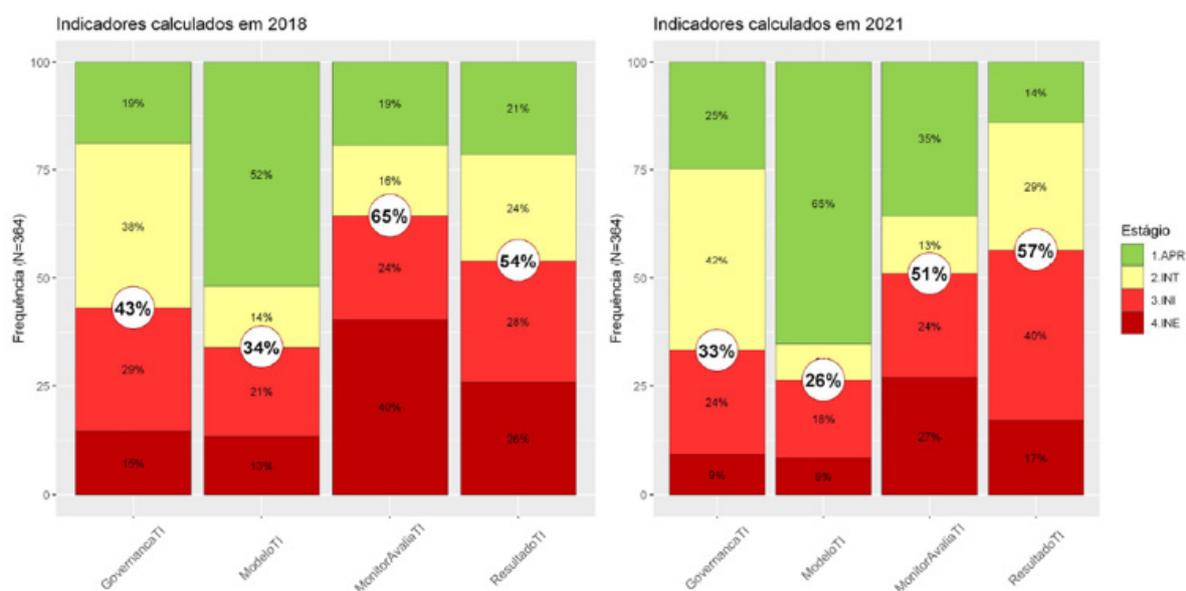
Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017a).

Fonte: Brasil (2018).

Segundo dados do Índice de Governança e Gestão do TCU (IGG), a gestão de TI ainda representa um grande desafio na administração pública. O Gráfico 40 apresenta uma com-

paração entre 2018 e 2021 de aspectos mais corporativos da gestão de TI, denominados "governança de TI". Infere-se que, numa amostra de aproximadamente 380 organizações predominantemente do Poder Executivo Federal, 43% delas encontravam-se, em 2018, em situação de precariedade (níveis inexistente e iniciante nos quesitos de "estratégia organizacional na gestão das contratações" e "liderança monitora o desempenho da gestão de contratações"). Esse patamar crítico pouco se alterou em 2021, caindo para 33%. Chamam atenção em 2021 os quesitos "monitoramento e avaliação de TI", com 51% das organizações em situação precária; e "resultados de TI", com 57% das organizações em situação precária. Também "modelo de TI" com um percentual de precariedade de 26% (pouco mais de ¼) é um sinalizador de que o modelo não entrega os resultados esperados.

Gráfico 40 - Governança das contratações segundo o IGG-TCU

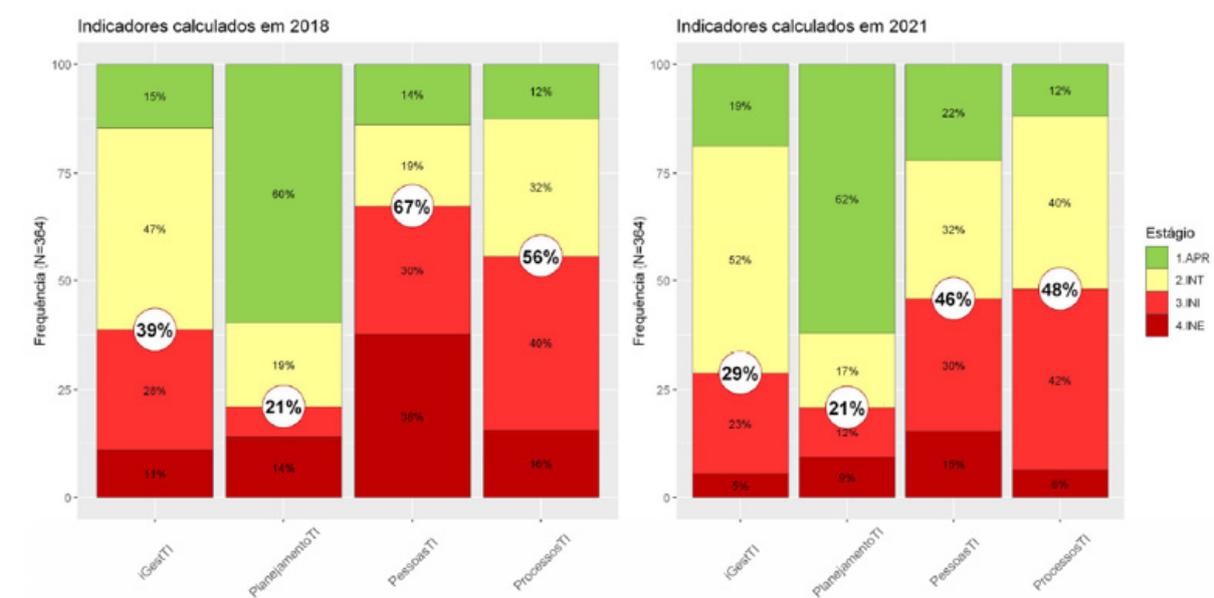


Fonte: TCU (2021).

Já o Gráfico 41 revela, na nomenclatura do TCU, os aspectos mais tático-operacionais da gestão de TI, tais como planejamento, pessoas e processos. A taxa de precariedade caiu de 39%, em 2018, para 29%, em 2021. Não obstante eventuais possíveis vieses positivos devidos ao caráter autodeclaratório, há sinais de avanço, mas também sinalizações de questões muito críticas relacionadas a pessoas (equipes, capacitação) e processos. Tam-

bém 21% de precariedade relativa ao planejamento não pode ser considerado um patamar razoável.

Gráfico 41 - Gestão das contratações segundo o IGG-TCU



Fonte: TCU (2021).

Desafios na implementação tecnológica na gestão pública

É praticamente impossível pensar a evolução da gestão pública sem levar em conta avanços tecnológicos. Esse caminho, que aparenta ser óbvio, apresenta, no entanto, desafios que podem afetar profundamente o sucesso da modernização dos serviços públicos e a transformação digital dos entes federados.

Os responsáveis pela gestão pública precisam adotar estratégias cuidadosamente planejadas e comprometer-se com a mudança a longo prazo. Um dos maiores obstáculos é a burocracia, com processos longos para aprovação de projetos, aquisição de tecnologia ou contratação de serviços que podem desencorajar a inovação e limitar a capacidade do governo de se adaptar às mudanças tecnológicas. Além disso, a natureza fragmentada de

muitas instituições governamentais pode levar a uma falta de coordenação e cooperação, tornando ainda mais difícil a implementação de soluções tecnológicas abrangentes e, eventualmente, criando um gap tecnológico entre as instituições.

Resistência à mudança é outro desafio comum enfrentado pelos governos. Mudanças significativas, especialmente aquelas relacionadas à tecnologia, podem ser recebidas com ceticismo e resistência tanto por parte dos funcionários públicos quanto dos cidadãos. Funcionários acostumados a métodos tradicionais podem ver a nova tecnologia como uma ameaça aos seus empregos ou uma complicação de suas rotinas de trabalho.

A adoção de medidas de segurança adequadas é crucial em um ambiente digital, portanto, os governos devem garantir que as infraestruturas tecnológicas estejam atualizadas e protegidas contra ataques cibernéticos, o que requer investimentos contínuos em segurança cibernética e a adoção de práticas de segurança robustas. Além disso, o desafio se estende à necessidade de manter a privacidade e proteção dos dados dos cidadãos, o que é fundamental para manter a confiança pública.

Nesse cenário tecnológico em constante evolução, o setor governamental se vê diante de novos desafios e oportunidades que moldam a forma como os serviços públicos são entregues e percebidos pelos cidadãos. Com o avanço da Inteligência Artificial (IA) generativa, os governos cada vez mais buscarão soluções inovadoras que analisem dados em grande escala, identificando rapidamente ameaças, situações de crise, e identificando tendências de comportamento da sociedade.

Desta forma, a IA terá impacto direto na tomada de decisões e resultados operacionais da gestão pública em tempo real. Na corrida para transformar o uso de dados em decisões assertivas, os governos precisam se preparar para implementar data lakes (repositórios de dados), evitando gerar impacto nos ambientes dos sistemas transacionais. Isso requer investimentos em infraestrutura, hardware, softwares, capacitações e profissionais dedicados. A iniciativa pode ajudar governos na exploração do poder dos dados, identificação de padrões, aprimoramento da prestação dos serviços públicos, promoção da transparência, resposta rápida e eficaz a crises e emergências e estímulo à inovação nos centros urbanos.

Também é necessário estabelecer estruturas formais para realizar a governança de dados e promover o compartilhamento dos mesmos entre as esferas municipal, estadual e federal, bem como entidades externas, como o setor privado e organizações sem fins lucrativos. Esse compartilhamento vai incentivar a colaboração entre diferentes partes interessadas no governo e fora dele, permitindo melhor coordenação na execução de políticas, programas e serviços públicos, sem dizer que irá melhorar a tomada de decisão, pois a consolidação dos dados proporcionará uma visão mais abrangente. Essa tendência reforça a necessidade de os governos estruturarem seus data lakes e criarem condições para tomarem decisões baseadas em dados.

De uma forma geral, os principais problemas a serem enfrentados quando falamos de governo digital são o fato de que muitas áreas do Brasil ainda carecem de infraestrutura tecnológica adequada, o que dificulta a implementação de serviços digitais eficientes. A falta de conectividade e de equipamentos modernos impede que a população tenha acesso pleno aos serviços on-line. Além disso, temos o fato de existir uma infinidade de sistemas isolados dificultando a integração e compartilhamento de informações entre órgãos diferentes, causando ineficiências e redundâncias. Temos, ainda, uma grande carência de profissionais qualificados em TI no setor público, resultando em desafios na manutenção, inovação e segurança dos sistemas. A resistência à mudança e a falta de capacitação dos servidores públicos são, também, barreiras significativas. Muitos servidores não possuem as habilidades necessárias para operar novas tecnologias, e a cultura organizacional muitas vezes não favorece a adoção de práticas digitais.

A burocracia excessiva pode atrasar a implementação de novos sistemas e a atualização dos existentes. A ineficiência na prestação de serviços on-line é um problema crítico, com muitos serviços digitais ainda lentos, difíceis de usar e incapazes de atender às expectativas dos usuários, o que desestimula a utilização dessas plataformas. Apesar dos avanços, problemas com segurança digital ainda são uma preocupação, especialmente em um contexto de aumento de ataques cibernéticos. A segurança dos dados e a privacidade dos usuários são preocupações constantes, e a administração pública precisa garantir que os sistemas digitais sejam seguros e que os dados dos cidadãos sejam protegidos contra acessos não autorizados e ciberataques.

A falta de um planejamento estratégico robusto e de governança eficaz compromete também a implementação de iniciativas de governo digital. É necessário um alinhamento claro entre as políticas de governo digital e as necessidades reais da população. Além disso, as restrições orçamentárias e a falta de priorização de investimentos em TI podem comprometer a modernização dos sistemas e a implementação de novas tecnologias. Por fim, a estratégia de Governo Digital não previu medidas efetivas de inclusão digital, o que agrava a desigualdade social, com a falta de acesso à internet e a baixa alfabetização digital em algumas regiões do país sendo fatores limitantes para a universalização dos serviços públicos digitais.

Indicações para o futuro do Governo Digital

Para que o governo digital realmente prospere na administração pública, devem ser incentivadas e buscadas iniciativas como a plataforma Gov.br, que centraliza o acesso a diversos serviços públicos digitais, facilitando a vida dos cidadãos e promovendo a inclusão digital e a Transformação Digital, que visa digitalizar 100% dos serviços públicos essenciais, tornando-os mais acessíveis e eficientes.

Os investimentos em infraestrutura também passam a ser primordiais. Iniciativas como a aquisição ou modernização de *Data Centers* para melhorarem a capacidade de processamento e armazenamento de dados, a garantia da conectividade para todos com programas de expansão da banda larga e as melhorias nas infraestruturas de rede para permitir maior conectividade entre órgãos públicos precisam ser encaradas como prioridade. É fundamental, ainda, incentivar a Cultura de Dados, ou seja, cada vez mais, as administrações públicas devem utilizar *big data* e *analytics* para tomar decisões mais informadas e eficazes, utilizando-se da mensuração em tempo real sobre o desempenho das políticas públicas por meio de indicadores claros.

Portanto, com esse olhar mais moderno e contemporâneo, podemos pensar em oportunidades de melhoria a serem adotadas e que poderão aprimorar, ainda mais, a gestão da tecnologia da informação no setor público. Podemos desenvolver soluções que

promovam a interoperabilidade entre diferentes sistemas e bases de dados, facilitando o compartilhamento de informações e a eficiência operacional. Ainda, é possível investir em programas de formação e capacitação contínua para servidores públicos em áreas de TI, incluindo segurança cibernética, análise de dados, e gestão de projetos de TI, até mesmo explorando parcerias público-privadas para aproveitar a expertise do setor privado em inovações tecnológicas e na gestão de grandes projetos de TI. Outro ponto fundamental é a necessidade de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções inovadoras para enfrentar os desafios específicos da administração pública e implementar melhores práticas em governança de TI, assegurando que todas as iniciativas tecnológicas estejam alinhadas com os objetivos estratégicos da administração pública.

O setor de Tecnologia da Informação na administração pública brasileira tem feito progressos significativos para a implementação efetiva do Governo Digital, no entanto, ainda enfrenta obstáculos consideráveis que precisam ser superados para atingir um nível ideal de eficiência e segurança.

Síntese dos problemas e indicação de soluções

Síntese dos problemas sobre governo digital:

- Burocracia Excessiva:
 - Processos longos e complexos para aprovação de projetos e aquisição de tecnologia.
- Resistência à Mudança:
 - Ceticismo e resistência de funcionários públicos e cidadãos em adotar novas tecnologias.
- Segurança Cibernética:
 - Necessidade de proteger informações sensíveis contra ameaças cibernéticas e garantir a privacidade dos dados dos cidadãos.
- Infraestrutura Tecnológica Inadequada:
 - Falta de conectividade e equipamentos modernos em muitas áreas do Brasil.

- Integração de Sistemas:
 - Sistemas isolados dificultam o compartilhamento de informações entre órgãos diferentes.
- Capacitação de Servidores:
 - Carência de profissionais qualificados em TI no setor público e falta de capacitação contínua.
- Planejamento Estratégico e Governança:
 - Falta de um planejamento estratégico robusto e de governança eficaz para iniciativas de governo digital.
- Inclusão Digital:
 - Falta de medidas efetivas para garantir a inclusão digital, agravando a desigualdade social.

Foram apontadas as seguintes soluções:

- Redução da Burocracia:
 - Simplificação dos processos e regulamentações para tornar a implementação de tecnologias mais ágil.
- Capacitação e Treinamento:
 - Investimento em programas de capacitação contínua para servidores públicos em áreas de TI, incluindo segurança cibernética e análise de dados.
- Fortalecimento da Segurança Cibernética:
 - Implementação de infraestruturas robustas de segurança cibernética e capacitação dos servidores em práticas de segurança.
- Melhoria da Infraestrutura Tecnológica:
 - Investimentos em conectividade e modernização de equipamentos para garantir acesso pleno aos serviços digitais.
- Integração de Sistemas:
 - Desenvolvimento de soluções que promovam a interoperabilidade entre diferentes sistemas e bases de dados.

- Planejamento Estratégico e Governança:
 - Implementação de melhores práticas em governança de TI e alinhamento das iniciativas tecnológicas com os objetivos estratégicos da administração pública.
- Promoção da Inclusão Digital:
 - Medidas para garantir a inclusão digital, como expansão da banda larga e programas de alfabetização digital.
- Uso de Tecnologias Avançadas:
 - Adoção de tecnologias como IA, big data e IoT para melhorar a eficiência dos serviços públicos e a tomada de decisões.

Essas soluções, quando desenvolvidas em todo o seu potencial, podem transformar a administração pública, tornando-a mais eficiente, transparente e ágil na resposta às necessidades dos cidadãos e promovendo uma governança mais moderna e inclusiva.



5. Organização Governamental

Organização governamental

Organização governamental é um tema de política de gestão pública que trata da modelagem institucional no setor público, ou seja, a concepção de arranjos institucionais formados a partir de organizações ou de uma rede delas.

Esses arranjos institucionais são mecanismos intangíveis concebidos e operados para cumprir finalidades múltiplas envolvendo a geração de valor público a partir da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A denominação "institucional" deve-se apenas ao fato de que são arranjos regulamentados, mas, para além do caráter estritamente legal, espera-se que esses arranjos se institucionalizem na medida em que façam sentido para a sociedade e se sedimentem.

A modelagem institucional não requer apenas engenharia técnico-gerencial e jurídica, requer cálculo político e legitimidade. Este texto se aterá aos aspectos técnico-gerenciais, embora seja essencial alertar que qualquer discussão gerencial alheia aos aspectos jurídicos e políticos será inútil, e vice-versa. São três grandes grupos de definições: modelo lógico, arranjo institucional e modelo de gestão.

Modelo lógico seria um equivalente a modelo de negócio. Um modelo de negócio é uma visão de mecanismo em que se busca definir propósitos (valor público a ser criado), beneficiários, propostas de valor (produtos, bens ou serviços), formas de entrega (distribuição), etapas do processo de provisão e recursos necessários. Um Canvas ajuda a visualizar um modelo de negócio que, de forma simplificada, envolve uma visão sucinta de uma iniciativa a partir do que se entregará, para quem e para cumprir qual propósito. O primeiro passo é a compreensão do contexto em que estão colocados os problemas públicos e suas complexidades, principalmente no que diz respeito à variabilidade das demandas (aspirações, visões, interesses...) e dos insumos (recursos, pessoas, tecnologia, normas...). A análise de tendências, cenários, *stakeholders* e SWOT ajudam a entender o contexto, que tende a ser mais complexo (incerteza e maior instabilidade e diferenciação de demandas e condições de obtenção de recursos) diante dos problemas públicos, especialmente em certos segmentos de políticas públicas.

Outro elemento do modelo lógico é a definição da natureza da tarefa ou da atividade, em função do contexto e do que será produzido e entregue. Existem tarefas/atividades que são programáveis, rotinizáveis, escaláveis em contextos mais estáveis (baixa variabilidade e incerteza sobre demandas, soluções e recursos), com a possibilidade de produção padronizada de produtos (bens ou serviços) em escala (exemplo: Previdência Social). Em contextos instáveis, tais tarefas requerem alto grau de redefinição, tanto melhor quanto mais automatizadas forem (exemplo: Receita Federal, imposto de renda). Outras tarefas/atividades não são programáveis, rotinizáveis ou escaláveis, usualmente algumas que envolvem assistência (embora haja protocolos), pesquisa e desenvolvimento, criação etc. Tais tarefas tendem a implicar contextos mais instáveis (alta variabilidade e incerteza sobre demandas, soluções e recursos), com entrega de serviços e políticas de forma artesanal,

experimental, episódica. (exemplos: Cadastro Único, Defesa Civil, investigações, institutos de pesquisa, laboratórios, comunicação institucional etc.)

O terceiro elemento do modelo lógico é o grau de diferenciação ou especialização da tarefa/atividade em questão. O desafio maior seria como definir a tarefa numa gradação entre o tipo de atividade e uma atividade em si (exemplo: regulação, regulação de setores, regulação de processos, regulação de cadeias; benefícios, benefícios sociais, emergenciais, ações de combate à pobreza etc.). O que define a especificidade de uma atividade não é a atividade em si, mas o problema que precisa ser enfrentado, os públicos envolvidos e as soluções engendradas.

O quarto e último elemento do modelo lógico é a estratégia, apresentada aqui como um conjunto de definições sobre propósitos (visão, missão, valores), resultados (objetivos, indicadores e metas) e iniciativas (plano de ação em múltiplos níveis de desdobramento). O que posiciona bem a estratégia é uma compreensão acurada dos elementos anteriores: contexto, natureza da tarefa/atividade e seu grau de diferenciação. Uma boa estratégia tem que ter foco (o que entregar, para quem, visando a quê?), legitimidade (*sensegiving* e *sensemaking*) e coerência adaptativa (programática, temporal e territorial).

É inútil ou inapropriado sequer pensar em debater formas organizacionais se estas questões não estiverem bem resolvidas. Em estando, o passo seguinte trata dos arranjos institucionais e envolve a definição das partes envolvidas e seus papéis, assim como as formas de relacionamento.

Como mencionado, arranjos institucionais não são apenas estruturas implementadoras; são estruturas formuladoras dotadas de inteligência estratégica e inseridas em ambientes de políticas públicas em que a formulação requer compreensão contextual e interação com partes interessadas. É fundamental evitar-se uma definição dicotômica de arranjos institucionais apartados de um mundo das políticas públicas, no qual os interesses movimentam a formação de agendas, e outro mundo da implementação.

Arranjos institucionais envolvem organizações (normalmente mais de uma em qualquer tipo de atividade) articuladas, sob coordenação ou inúmeras formas de relacionamento – parcerias público-público, intra ou intergovernamentais; parcerias público-privadas, com empresas ou organizações da sociedade civil; parcerias privado-privadas orientadas para geração de valor público sob incentivo, por mote próprio ou como parte do mercado de investimentos sociais.

Organizações vestem distintas formas organizacionais em distintos modelos jurídico-institucionais. Organizações governamentais, em particular, costumam integrar macroestruturas governamentais sob vasta denominação (ministérios, secretarias, departamentos...), o que equivaleria à Administração Direta; ou constituem "agências" dotadas de personalidade jurídica própria, o que equivaleria às entidades integrantes da Administração Indireta (no ordenamento brasileiro autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas). O papel predominante da macroestrutura governamental é gestão das políticas públicas com maior ênfase na representação política, interação, articulação, planejamento, coordenação, integração, supervisão, controle, e menor ênfase na execução direta de serviços e políticas públicas. O papel predominante das estruturas descentralizadas, exógenas à macroestrutura governamental, é a implementação, a execução de serviços e políticas públicas. Mas essas fronteiras são nubladas e movediças. Grosso modo, essa clivagem reproduz a ideia de governança corporativa, no sentido de que deve haver estruturas de cúpula, com papel preponderante de direcionamento, controle e incentivos; e estruturas de base com o papel predominante de execução.

A questão da tipologia jurídico-institucional das organizações públicas deve atender a uma conveniência primordialmente funcional, em vez de se conformar com categorias jurídicas abstratas e desprovidas de sentido. O critério-mor de funcionalidade está vinculado à natureza da tarefa-atividade e ao contexto de atuação: atividades menos complexas, em contextos de menor complexidade, requerem menos flexibilidade e autonomia; enquanto atividades mais complexas, em contextos de maior complexidade, requerem mais flexibilidade e autonomia gerencial – definidos aqui como a capacidade de gerir de forma própria e diferenciada as funções gerenciais de planejamento, organização, controle, gestão

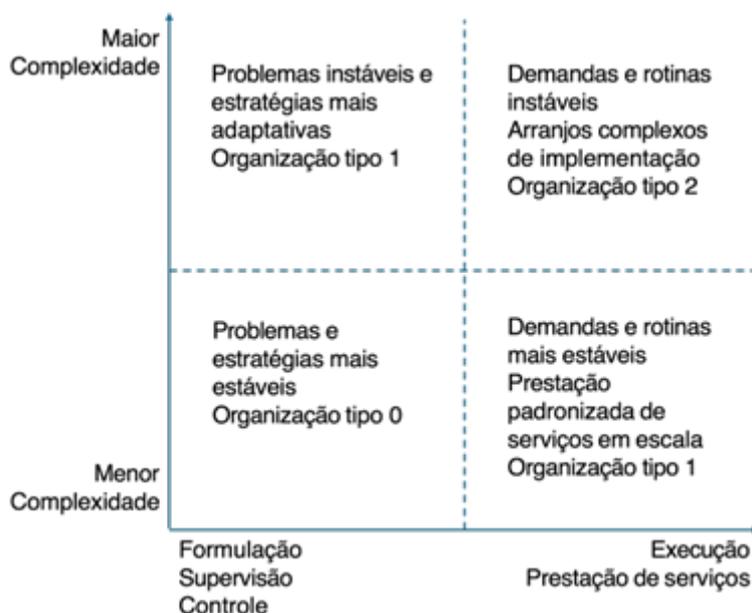
de recursos etc. Não se trata, portanto, de autonomia decisória no que tange a questões substantivas de políticas públicas.

Não à toa, Verhoest et al. (2021) identificam três tipos de agências públicas: tipo 1, que integram a macroestrutura governamental, mas possuem alguma flexibilidade e autonomia gerencial; tipo 2, que possuem personalidade jurídica de direito público própria fora da macroestrutura governamental e possuem flexibilidade e autonomia gerencial; e tipo 3, que são estabelecidas como entidades de personalidade jurídica de direito privado, sob controle e supervisão predominante do Estado, com total flexibilidade e autonomia gerencial.

A Figura 4 a seguir busca compatibilizar os atributos de complexidade contextual, natureza da tarefa-atividade e papel de arranjos institucionais com a tipologia de Verhoest et al. (2001). Assim, as funções da macroestrutura governamental em contexto de relativa baixa complexidade não demandariam níveis ampliados de flexibilidade e autonomia gerencial. As funções da macroestrutura governamental em contexto de relativa alta complexidade demandariam níveis ampliados de flexibilidade e autonomia gerencial típicos de uma agência tipo 1, assim como as funções das estruturas descentralizadas em contexto de relativa baixa complexidade. Por fim, as funções das estruturas descentralizadas em contexto de relativa alta complexidade demandariam níveis ampliados de flexibilidade e autonomia gerencial típicos de uma agência tipo 2. As agências tipo 3 não são consideradas porque servem para viabilizar a produção de bens e serviços para o mercado, não se configurando organizações governamentais em sentido estrito.

Esse esquema afina-se com aquele proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no sentido que o quadrante inferior esquerdo se alinha com a ideia de núcleo estratégico, e agências tipo 1 alinham-se com o papel das agências executivas. Entretanto, essa classificação refere-se apenas a agências governamentais e não distingue atividades exclusivas de não exclusivas, admitindo a formação de arranjos multi e pluri-institucionais para ambas, ou a formação de parcerias em todas as instâncias (órgãos da macroestrutura governamental, agências tipos 1 e 2) não restritas à execução de serviços ou políticas.

Figura 4 – Compatibilização dos atributos de complexidade contextual, natureza da tarefa-atividade e papel de arranjos institucionais com a tipologia de Verhoest et al. (2001)



Fonte: Elaboração própria.

A terceira grande definição num processo de modelagem institucional está relacionada ao modelo de gestão. O modelo de gestão, ou arquitetura organizacional, constitui um conjunto de definições sobre estratégia, estrutura, processos, pessoas, recursos e tecnologia, sendo contingente ao contexto e à natureza da tarefa-atividade.

Contextos mais estáveis (menor relativa variabilidade e maior relativa previsibilidade de demandas e recursos) e atividades mais programáveis (rotinizadas de forma mais estável, permanente) são condições de funcionalidade de modelos de gestão mais rígidos (operação contínua, sem alterações e inovações substanciais), com estratégias mais estáveis – muitas dispostas em lei, regulamentadas de forma padronizada, verticalizadas (reproduzindo uma dicotomia "planejamento na cúpula e implementação na base") e especializadas, o que frequentemente leva à fragmentação e perda de visão sistêmica. Trata-se da típica burocracia mecanicista, que reproduz um padrão máquina de ordem e controle.

Contextos mais instáveis (relativa variabilidade maior e relativa previsibilidade de demandas e recursos menor) e atividades menos programáveis (processos modulares, episódicos, casuísticos, não rotinizáveis) são condições de funcionalidade de modelos de gestão mais flexíveis (operação diversificada, diferenciada, não contínua) que requerem estratégias adaptativas, regras diferenciadas e exceções. São mais horizontalizados (menos níveis hierárquicos, maior dinâmica topo-base e vice-versa, mais integrações laterais) e mais multifuncionais (requerendo pensamento estratégico mesmo nos níveis mais operacionais). Trata-se da burocracia orgânica, que reproduz um padrão de adaptabilidade e aprendizado.

A estrutura macrogovernamental possui uma configuração mais mecanicista, embora agências tipo 1 contenham elementos do modelo orgânico. Agências tipos 2 e 3 certamente possuem elementos preponderantes do modelo de gestão orgânico, na medida em que precisam de mais flexibilidade e autonomia gerencial para lidar com contextos mais dinâmicos e complexos. Em todo caso, um primeiro grande problema de modelagem institucional é quando modelos jurídico-institucionais inadequados não permitem o desenho de modelos de gestão requeridos pelo contexto e pela natureza da tarefa-atividade.

Para definir um modelo de gestão, é essencial considerar com profundidade a estrutura. Sua função é concretizar a estratégia, viabilizando sua formulação e implementação de forma sustentável, e organizar o trabalho (em áreas, unidades, jurisdições) para equacionar problemas de coordenação (intra e interprocessos de trabalho). São construções racionais que podem utilizar vasto arsenal de conhecimento técnico-científico e usualmente possuem 6 blocos básicos: o núcleo operacional (unidades que coordenam os processos finalísticos), o suporte administrativo (unidades que coordenam os processos de suporte de gestão de pessoas, recursos e tecnologia), a cúpula (conjunto das unidades de direção), o suporte corporativo (usualmente vinculado à cúpula e que coordena as unidades de planejamento, controle, comunicação, suporte jurídico etc.), e a linha intermediária (níveis hierárquicos que se colocam entre a cúpula e o núcleo operacional com a função de manter o fluxo decisório de cima para baixo e vice-versa). O ideal é que as estruturas se alinhem às estratégias, que os critérios de departamentalização utilizados em todos os blocos do desenho estrutural reflitam a natureza da atividade e a estratégia; e que os

blocos sejam enxutos, em particular a sempre problemática linha intermediária. Mas as estruturas também possuem funções simbólicas: sinalizam atenção a temas, problemas e públicos; acomodam interesses de atores da coalizão de governo; e subscrevem crenças e modismos gerenciais. Não menos importante, estruturas consomem recursos, tempo e, na medida em que não cumprem sua função, se transformam em custo excessivo pelos resultados não alcançados.

Um primeiro nível de análise das estruturas é macrogovernamental. Quase que invariavelmente, o desenho macrogovernamental adota o critério de departamentalização a partir de temas de políticas públicas (saúde, educação, segurança etc.), proporcionando tratamento predominantemente verticalizado a assuntos cada vez mais transversais no bojo dos problemas públicos. Um segundo nível de análise é organizacional e muito usualmente adota o critério de departamentalização de processos (finalísticos e de suporte), sendo também muito comum combiná-lo com critérios de cliente, produto e região. Um terceiro nível de análise de estruturas é interorganizacional, tratando das estruturas em rede, podendo comportar múltiplos critérios e camadas de integrações, sobreposições e redundâncias necessárias.

Um processo de modelagem institucional não segue necessariamente a sequência apresentada, até pelas muitas possíveis iterações e ajustamentos paramétricos a elementos conforme estes se encontrem na realidade e no ordenamento jurídico.

Organização macrogovernamental

A seguir, apresentam-se algumas questões críticas relacionadas à estrutura macrogovernamental no Brasil, embora não sejam exclusivamente brasileiras. A primeira delas é o desenho vertical temático e as dificuldades em se tratar as questões, os problemas e os resultados transversais.

Tradicionalmente, a organização macrogovernamental é orientada pelo tema de política pública: saúde, educação, segurança, infraestrutura etc., simbolizando comunidades com

atores, interesses, questões, agendas e distintas capacidades de influência. Esse critério se reflete, invariavelmente, na macroestrutura, de forma mais agregada ou desagregada (infraestrutura em comunicações, energia e transportes; educação e cultura; planejamento, orçamento e gestão, etc.). A desagregação, movimento de diferenciação, reflete a complexidade de problemas públicos, mas também a mobilização de segmentos de políticas públicas específicos e a conveniência de viabilizar a governabilidade via governos de coalizão. Uma primeira questão crítica é que os temas de políticas públicas não cabem dentro de si mesmos, transbordam as próprias estruturas e atravessam outras em distintos graus de transversalidade. É impossível dissociar problemas da saúde da temática do saneamento, por exemplo. Os problemas da educação estão intimamente ligados a questões de segurança, e assim por diante. Os problemas ambientais, por exemplo, perpassam praticamente todos os outros temas, são totalmente transversais. Isto sem contar a perspectiva dos beneficiários, a partir de segmentações tais como criança, jovem, mulheres, idosos etc., que são altamente transversais.

Enfim, as estruturas funcionais unidimensionais não conseguem resolver o problema da transversalidade, mesmo que combinem critérios de departamentalização (a partir de públicos beneficiários ou regiões), é pouco provável que haja integração com o desenho vertical. Também os desenhos matriciais são muito intensivos de coordenação ou muitas vezes acabam replicando unidades temáticas transversais nas estruturas verticais, sem garantias de integração. Uma possível solução seria tratar a transversalidade na estratégia e buscar um alinhamento firme entre programas transversais e estruturas verticais.

Outra questão crítica é o desequilíbrio entre o centro e a periferia de governo. O conceito de centro de governo é impreciso, mas usualmente envolve o núcleo decisório central formado pela cúpula (estruturas do executivo principal, seja um prefeito, governador ou presidente) com funções direcionadoras, de coordenação e controle. Entretanto, esse conceito pode abrigar também outras funções típicas de Estado, tais como diplomacia, segurança, fazenda, gestão e advocacia. Em linhas gerais, o centro de governo é o conjunto das estruturas de governança corporativa, e a periferia do governo representa as áreas temáticas finalísticas de atuação do poder público. O desequilíbrio ocorre porque as estruturas (quantidade de posições gerenciais e de unidades organizacionais), quadros (exceto

a área de educação) e recursos disponíveis (alocados para manutenção da máquina) no centro de governo são mais robustos do que na periferia. Seria como uma árvore com tronco sólido e galhos finos, curtos e fracos.

A estrutura macrogovernamental também padece de hipertrofias e estrangulamentos, com segmentos e estruturas inchadas (com excesso de níveis hierárquicos, posições gerenciais e unidades) e outras lacônicas. A primeira situação gera disfunções, como disputas por posições gerenciais, emperramento do processo decisório, paralelismos e outros. A segunda situação gera omissão, incapacidade de atuação em temáticas e questões em relação às quais as estruturas correntes não dão conta. Há também megaestruturas, com mais de uma dezena de níveis hierárquicos, centenas de unidades, dezenas de milhares de servidores e orçamento de centenas de bilhões; enquanto outras estruturas de mesmo status (sejam ministérios, autarquias etc.) apresentam porte muito reduzido. Note-se que uma parte desse contraste não é propriamente problemática, tendo em conta que podem ser representativas das variações inerentes à complexidade da gestão pública.

Outra questão-chave na organização macrogovernamental é a coordenação, que se configura como problema-base das estruturas. A linha intermediária é necessária porque dificilmente uma cúpula formada por poucas unidades logra coordenar o trabalho de dezenas de unidades no núcleo operacional, mas as questões de especialização e amplitude de comando necessitam ser bem resolvidas. Há muitas formas de coordenação (por especificação da tarefa e dos processos, pela aplicação de conhecimento, protocolos de atuação, autoajustamento etc.), mas as mais eficazes são a por subordinação hierárquica e por integração. O sucesso da primeira depende de autoridade para coordenar e perfil do líder coordenador, a segunda requer a atuação de mecanismos de integração, tais como comitês, forças-tarefa, fóruns, conselhos etc. O essencial é alinhar diferentes modalidades de coordenação, pois, como vemos no caso da Casa Civil, dificilmente um "ministério da coordenação" conseguirá coordenar um governo amplo, diversificado e complexo. O planejamento enxerga um papel essencial nessa integração.

A supervisão ministerial é um misto de coordenação e controle intraministeriais e *accountability* dos ministros sobre os assuntos de suas pastas. Os problemas que limitam a su-

pervisão ministerial estão relacionados à complexidade de algumas megaestruturas, a influências políticas em órgãos ou entidades vinculadas, a questões de perfil de lideranças, a questões relacionadas ao regramento padrão dos sistemas auxiliares de suporte administrativo, à ingerência do centro de governo e de órgãos de controle, a arranjos de governança corporativa mal estabelecidos (problemas de representatividade do ministério em órgãos colegiados de governança desvinculadas).

Por fim, sem, contudo, esgotar o repertório de problemas macroestruturais, há deformações que vêm sendo observadas ao longo de décadas, principalmente no poder executivo federal. A principal delas é um movimento de relativo enfraquecimento do núcleo operacional (que em vasta medida se deve à progressiva transferência da execução de programas para entes federados e para a sociedade, via parcerias), que resultou na ampliação da linha intermediária (justamente o bloco mais crítico dos desenhos organizacionais) e no crescimento lateral das cúpulas pela hipertrofia das unidades de assessoria ou assemelhadas.

Organização micro-organizacional

A configuração organizacional dos órgãos e entidades é pautada por padrões (tipos de unidades organizacionais com incumbências e posições gerenciais predefinidas), mas há margem para conceber desenhos que busquem alavancar o alcance de resultados, viabilizando a estratégia. No entanto, os padrões, ao mesmo tempo que ordenam, também atrapalham. Ministérios pequenos e transitórios são, em boa medida, obrigados a absorver em suas estruturas o conjunto canônico de unidades que os ministérios devem ter. O *status* hierárquico de certas posições também pode se incompatibilizar com certos desenhos organizacionais. Um segundo problema é que as margens de liberdade para a concepção de desenhos funcionais são mal utilizadas, e os processos de discussão e deliberação de estruturas são excessivamente pautados por questões jurídicas, relegando o debate técnico de alto nível sobre *design* organizacional a segundo ou terceiro plano. Importante lembrar que esse debate, sem dúvida, incluiria a modelagem de alternativas de provisão baseadas em parcerias de forma muito mais estruturada.

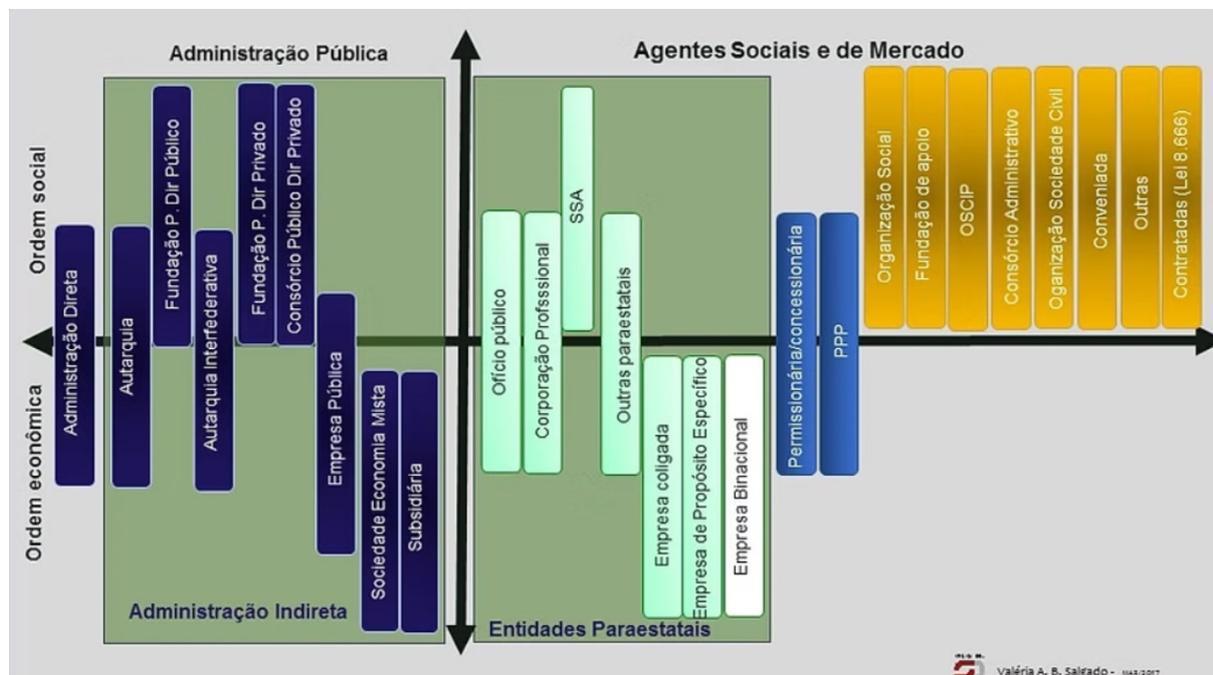
Há uma tendência generalizada de demanda por estruturas, em parte pela complexidade das agendas, mas também do sentimento de que há parcelas de velhas estruturas cuja inoperância é insuperável, e apenas seria amenizada com novas estruturas para atender aos novos desafios. Não há nisso uma lógica de dinâmica estrutural estratégica, de reestruturação para enfrentamento de novos desafios, há uma lógica de sedimentação estrutural, da aposição de camadas novas sobre outras ultrapassadas. Dentro dessa lógica, prevalecem esforços para ampliar e aumentar o *status* de posições gerenciais para acudir a carência de quadros ou permitir agregar indicações da coalizão governante.

Também se verificam, na perspectiva micro-organizacional, as mesmas deformações estruturais da perspectiva macrogovernamental: enfraquecimento do núcleo operacional e crescimento da linha intermediária e da cúpula.

Modelos jurídico-institucionais

Os assim denominados modelos jurídico-institucionais são tipologias de personalidade jurídica e titularidades que outorgam distintos regimes de operação aos órgãos e entidades da administração pública, submetendo-os a distintos regimentos e condições gerenciais. A Figura 5 ilustra a pluralidade de modelos jurídico-institucionais na administração pública brasileira.

Figura 5 - Pluralidade de modelos juridico-institucionais na administração pública brasileira



Fonte: Contratualização no SUS (n.d.).

A partir de uma visão gerencial, há três grandes tipos de problemas: pluralidade, inadequação e mau uso dos modelos.

Há uma excessiva pluralidade de modelos, em certa medida, como reflexo da já mencionada complexidade. Em linha com argumentação anterior, agências tipos 1, 2 e 3 requereriam essencialmente três tipos de modelos; dificilmente 20. Em parte, a pluralidade reflete o engolfamento de entidades de direito privado que ao longo do tempo, desde a era Vargas, foram sendo absorvidas pelo poder público. Um tipo de "luta pela sobrevivência", em busca de flexibilidade e autonomia via exclusão do regramento publicista por meio de personalidades jurídicas de direito privado. Esses movimentos centrífugos e centrípetos refletem, no fim das contas, uma certa resignação ou renúncia em fazer os modelos de direito público funcionarem. As ações tomadas parecem perpetrar ciclos de "escape" da administração pública padrão (das autarquias de Vargas, aos grupos executivos de JK, à administração indireta do regime militar, às agências executivas e organizações sociais da reforma Bresser) e de "captura" dessas estruturas, principalmente a partir da Constituição

de 1988 e da posterior atuação dos órgãos de controle no sentido de estabelecer uma "vala comum" que sujeitasse todos à mesma regra. Esse processo de regramento, aliás, pode variar da obediência aos princípios até a sujeição a normas mais comezinhas, sendo forçoso reconhecer que a obediência aos princípios é salutar.

As fundações de direito privado, por exemplo, não deveriam integrar a administração pública – a discussão sobre fundações públicas de direito privado reforça o argumento de que é preciso expelir para funcionar, e apenas sob um ponto de vista estritamente pragmático esse modelo pode ser útil, mesmo aumentando a cacofonia institucional. A rigor, fundações de direito público também não fariam sentido. Se fundações são patrimônios com finalidades sociais predefinidas, qualquer organização pública também o é. Um modelo jurídico institucional de agência tipo 2 serviria muito bem a essa finalidade, assim como a de autarquia.

Mas a proliferação desordenada das tipologias jurídico-institucionais também tem raízes na cultura jurídica brasileira e no direito administrativo. Alinha-se com a tradição legiferante que usualmente resulta em legislações embaralhadas, excessivas e disfuncionais. São as novas ordenações afonsinas, filipinas e manuelinas refletidas nas doutrinas, normas e jurisprudências. Também nosso direito administrativo é ímpar e predominantemente sintonizado num mundo dos séculos XIX e XX. Se o hiato entre a norma e o fato social já é marcante no direito em geral, no direito administrativo esse traço é crítico, porque a dinâmica organizacional em contextos de complexidade é algo que ainda não foi absorvido pela doutrina – aparentemente as "ciências" jurídicas ainda não superaram a dicotomia entre racionalistas e empiricistas do século XVIII, permanecendo apegadas a um modelo de conhecimento baseado na tradição e no dogma. Os sistemas de ensino reproduzem isto muito bem, e o direito administrativo passa a ser praticado no judiciário e nos tribunais de contas de forma bacharelesca. Não obstante essas características retrógradas, há autores brilhantes e debates contemporâneos que são um alento na direção de um novo direito administrativo, embora ainda estejamos muito distante dele. Isto demandará dos juristas conhecimentos gerenciais e organizacionais e dos administradores conhecimentos jurídicos. Transpor esse hiato de ignorância recíproca é um requisito para avançar o debate e, futuramente, reduzir e simplificar as opções de modelos jurídico-institucionais.

Tão grave quanto a existência de opções excessivas e exorbitantes é o mau uso dos modelos existentes. A sanha pela flexibilidade e autonomia permitem uma verdadeira orgia jurídico-institucional: o uso do modelo de empresa pública para unidades (ou mais propriamente processos) de planejamento setorial (caso EPE), gestão de hospitais universitários (Ebser) e institutos de pesquisa (Embrapa); o uso de serviço social autônomo (ABDI, APEX) e organização social (Embrapii) para agências de fomento etc.

Os exemplos são incontáveis, mesmo descontando-se o fato de que muitas instituições nem deveriam integrar a administração pública na medida em que seus propósitos poderiam ser mais bem cumpridos por meio de parcerias bem estruturadas. A questão de trabalho não deveria ser como "conceber saídas de escape", mas responder a perguntas essenciais: como conceber modelos de direito público que proporcionem os devidos graus de flexibilidade e autonomia? Como prover modelos de parceria para o que poderia ser mais bem alcançado por meio de realização colaborativa? Como prover os devidos graus de governança (direcionamento e controle) da autonomia para modelos de direito público e para parcerias?

Em síntese, o ordenamento jurídico-institucional não proporciona um conjunto de modelos adequados ao equacionamento das questões de autonomia e flexibilidade gerencial de forma, induzindo a usos limitados e indevidos. Entretanto, mesmo que o fizesse, ainda assim haveria outras barreiras legais relacionada à flexibilidade e autonomia gerencial, ligadas ao próprio marco regulamentar do setor público e à forma como os órgãos de controle exigem a conformidade em relação a ele. Sim, há margem para melhorias, para melhor aproveitamento e uso dos modelos vigentes, que depende de políticas de organização governamental no sentido de claramente apontar que tipos de atividades deveriam ser objeto de parcerias ou integrar tais e quais modelos jurídico-institucionais – que tem logrado avanços, mas ainda há um longo trajeto a se percorrer. Uma combinação de opções mais enxutas e adequadas de modelos jurídico-institucionais com melhorias em políticas de organização governamental seria o ideal.

Parcerias

Parcerias formam arranjos em redes interorganizacionais (bi ou multilaterais) que constituem uma estrutura externa e colocam em prática a ideia de governança pública colaborativa, que é a gestão pública em rede. Isso inclui parcerias público-público (entre entidades governamentais), público-privado (entre entidades governamentais e empresas e ou organizações da sociedade civil-OSC) e privado-privado (entre empresas e ou OSC para o trato de problemas públicos, ESG etc.). Há parcerias entre organizações e entre organizações e indivíduos (voluntariado, ativismo cívico etc.). Há parcerias mais voltadas à deliberação (referendos, orçamento participativo, conselhos, fóruns, comitês etc.) e outras mais voltadas à execução (de atividades, projetos, processos, programas etc.).

Parcerias são experiências colaborativas que se concentram no “fazer com”, diferentemente do “fazer para”, normalmente encontrado numa relação cliente-prestador de serviço. Numa relação cliente-prestador de serviço prevalece uma lógica contratual, em que uma parte é a principal e a outra o agente. Na relação colaborativa prevalece uma lógica negocial do tipo “vamos combinar”, na qual todas as partes são, em princípio, agentes trabalhando além de suas fronteiras organizacionais, visando atuar sobre um problema em comum.

Parcerias não são propriamente algo novo, mas a predominância delas nos arranjos de governança pública, sim. A maior oferta de capacidade institucional das OSC e das empresas é uma das explicações possíveis para esse fenômeno. Enquanto isso, a predominância de formas colaborativas explica-se pela crescente complexidade dos problemas públicos, que requerem ampla capacidade e legitimidade institucionais além das fronteiras do Estado. Não apenas os problemas de políticas públicas não mais cabem dentro de seus escaninhos tradicionais (saúde, educação, segurança, infraestrutura etc.), mas requerem a participação de outros agentes. O exemplo mais notório é o SUS, a maior rede de governança colaborativa do Brasil e uma das maiores e mais importantes do mundo. Estima-se que mais de 80% dos recursos da saúde pública sejam direcionados para o setor privado, sem o qual o SUS entraria em colapso. Comunidades são partes ativas de políticas de segurança, e as políticas de assistência social, em particular de transferência de renda, se-

riam impossíveis sem a participação de OSCs. Há centenas de outros exemplos em áreas como educação, infraestrutura, desenvolvimento econômico, cultura, meio ambiente etc.

Longe de representar um relativo enfraquecimento do Estado, as ideias de Estado-rede e Estado Neo-weberiano carregam a imagem de um estado que potencializa sua atuação a partir da capacidade de outros agentes. Não implica de forma alguma a retomada dos debates superados da década de 90 sobre mais ou menos estado, mas no necessário debate sobre melhor Estado a partir da sua capacidade relacional. A governança colaborativa é hoje o principal ingrediente da ideia de governança pública.

Os principais benefícios das parcerias estão relacionados com o seu nível de alcance, já que as organizações do terceiro setor costumam apresentar maior capilaridade e são capazes de atingir populações e áreas que o governo pode ter dificuldade em acessar, além de possuírem, frequentemente, conhecimento especializado e experiência em áreas específicas, contribuindo para a eficácia das políticas públicas.

Complementando, a estrutura das OSCs é menos rígida e permite mais agilidade e inovação na implementação de projetos e iniciativas, garantindo maior flexibilidade e agilidade na entrega de resultados à sociedade.

Por fim, as parcerias permitem a mobilização conjunta de recursos financeiros, humanos e materiais, potencializando o impacto das ações.

A administração pública brasileira tem uma série de mecanismos para interagir e estabelecer parcerias com o terceiro setor, que inclui organizações da sociedade civil, entes de cooperação e colaboração de uma forma geral, e empresas. Os principais mecanismos de parceria são: Organizações Sociais (OS, referenciadas na Lei 9.637/98 com várias diferenciações estaduais e municipais), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs, referenciadas na Lei nº 9.790/1999, também com várias diferenciações estaduais e municipais), Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, estabelecido originalmente pela Lei nº 13.019/2014), concessões e, em particular, as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Há uma maior utilização de modelos de parceria com entes de

cooperação e colaboração nas áreas de assistência, saúde, cultura e educação, e uma maior ênfase de concessões e PPPs na área de infraestrutura, embora as PPPs tenham sido usadas em diversos setores, como saúde (hospitais), transporte (linhas de metrô), educação, iluminação pública e na construção e operação de presídios.

Entre os desafios estão a necessidade constante de garantir a transparência e a prestação de contas adequada das parcerias, prevenindo a má utilização de recursos públicos. Dificuldades na gestão e inter-relação com os órgãos públicos também podem afetar a eficácia das parcerias.

É importante assegurar que os objetivos e as ações das OSCs estejam alinhados com as políticas públicas e os interesses da sociedade, pois as parcerias entre o governo e o terceiro setor são essenciais para a promoção de políticas públicas de forma mais eficaz no Brasil. Essas interações permitem que o governo amplie seu alcance, beneficie-se da expertise e da inovação das OSCs e maximize os impactos positivos das suas iniciativas.

Os principais benefícios que podem ser percebidos quando há participação de entes privados na oferta de políticas públicas são a eficiência, mais marcante em relação a empresas, e a legitimidade, mais acentuada no caso das OSCs, o que pode resultar em serviços de melhor qualidade. Além disso, o governo pode transferir parte da responsabilidade financeira e operacional para o setor privado, diminuindo a pressão sobre os cofres públicos e permitindo o aporte de recursos que, de outra forma, não estariam disponíveis para a execução de projetos fundamentais para o desenvolvimento econômico e social.

Embora exista um grande potencial na colaboração entre o setor público e entes privados da sociedade civil e empresas, a complexidade dos contratos e a necessidade de monitoramento adequado para garantir que os serviços sejam prestados conforme acordado, a necessidade de que haja mecanismos efetivos que garantam a transparência das operações e a fiscalização da execução dos contratos são pontos de atenção. Também é importante garantir que os interesses da população sejam sempre priorizados, evitando que as iniciativas privadas busquem apenas o lucro em detrimento do bem-estar social.

Alinhamentos com a estratégia

Por fim, mas em máxima importância, o que em última análise confere funcionalidade às diversas formas e configurações da organização governamental é sua orientação. Estruturas devem servir às estratégias, no sentido de viabilizar suas (re) formulações e implementações.

Isso significa, em linha com os enunciados conceituais aqui ensaiados, que um bom desenho de estrutura organizacional requer, antes de tudo, clareza estratégica a respeito da atividade (antes mesmo de falar-se em organização), seu contexto, sua natureza, seus requisitos de flexibilidade e autonomia gerencial, seus propósitos, resultados e iniciativas. Uma modelagem desprovida de tal clareza, baseada apenas na fria aplicação de requisitos legais, afeta e reduz o proveito dos recursos alocados às estruturas. As fontes para esse alinhamento estratégico residem no planejamento governamental, nos planejamentos setoriais, regionais e, sobretudo, consolidando-se os anteriores, no planejamento estratégico das organizações ou das atividades a formarem novas organizações ou parcerias.

Síntese dos problemas e indicação de soluções

Aqui está uma síntese dos problemas e soluções abordados nesse segmento sobre organização governamental:

- Desenho Vertical Temático:
 - Dificuldade em tratar questões transversais devido à estrutura departamental tradicional baseada em temas de políticas públicas.
- Desbalanço entre Centro e Periferia de Governo:
 - Estruturas e recursos mais robustos no centro de governo em comparação com a periferia, gerando ineficiências.
- Hipertrofias e Estrangulamentos:
 - Segmentos e estruturas inchadas versus outras lacônicas, causando disputas por posições e omissão em áreas críticas.

- Coordenação Ineficiente:
 - Problemas na coordenação entre diferentes níveis hierárquicos e unidades organizacionais.
- Supervisão Ministerial Limitada:
 - Complexidade das megaestruturas e influências políticas dificultam a supervisão eficaz.
- Deformações Estruturais:
 - Enfraquecimento do núcleo operacional e crescimento da linha intermediária e da cúpula.
- Pluralidade e Inadequação de Modelos Jurídico-Institucionais:
 - Excessiva pluralidade de modelos, inadequação e mau uso dos modelos existentes.
- Mau Uso dos Modelos Jurídico-Institucionais:
 - Uso inadequado de modelos como empresas públicas para funções que poderiam ser mais bem atendidas por outros arranjos.
- Desafios nas Parcerias:
 - Necessidade de garantir transparência, prestação de contas e alinhamento com políticas públicas.

Soluções Propostas:

- Tratamento da Transversalidade na Estratégia:
 - Alinhar programas transversais com estruturas verticais para melhor integração.
- Rebalanceamento entre Centro e Periferia:
 - Redistribuição de recursos e fortalecimento das estruturas na periferia de governo.
- Redução de Hipertrofias e Estrangulamentos:
 - Reestruturação para eliminar excessos e preencher lacunas em áreas críticas.
- Melhoria na Coordenação:
 - Implementação de mecanismos de integração, como comitês e fóruns, e fortalecimento da autoridade dos líderes coordenadores.

- Fortalecimento da Supervisão Ministerial:
 - Simplificação das megaestruturas e modulação da influência política nas decisões.
- Correção das Deformações Estruturais:
 - Reforço do núcleo operacional e racionalização da linha intermediária e da cúpula.
- Simplificação e Adequação dos Modelos Jurídico-Institucionais:
 - Redução da pluralidade de modelos e adaptação dos existentes para melhor atender às necessidades gerenciais.
- Uso Adequado dos Modelos Jurídico-Institucionais:
 - Definição clara de atividades que devem ser objeto de parcerias ou integrar modelos específicos.
- Fortalecimento das Parcerias:
 - Garantia de transparência, prestação de contas e alinhamento com políticas públicas, além de capacitação contínua dos envolvidos.

Essas soluções visam criar uma organização governamental mais eficiente, integrada e alinhada com as necessidades da sociedade, promovendo uma governança mais eficaz e responsiva.



6. Planejamento Governamental¹

Há consenso na literatura sobre dois ciclos de planejamento governamental no Brasil. O primeiro, considerado o auge do planejamento no setor público, com planos de médio prazo, orientando as escolhas de políticas econômicas e com o objetivo de estimular a industrialização via substituição de importações, vai, aproximadamente, dos anos trinta aos anos setenta do século passado. O segundo, que se estendeu do início da década de oitenta do século passado até 2022, priorizou as decisões de políticas econômicas de curto prazo, reduzindo a relevância do planejamento governamental para o desenvolvimento. Alguns especialistas e historiadores do planejamento atribuem a esse período a crise do planejamento governamental no Brasil, com o planejamento por imposição constitucional

¹ Excerto de Paiva e Martins (2023).

e a inovação na dimensão gerencial, com o uso das ferramentas do planejamento estratégico.

Esses dois ciclos da história do planejamento podem estar associados, ou serem, em certa medida, determinados, por duas eras de Ordens Político-Institucional, que predominaram no Ocidente e que são entendidas, na acepção de Fraser e Gestle, como "um conjunto de ideias, políticas públicas e alianças políticas dominantes e determinantes para a formação política ideológica e moral de um determinado período".

No primeiro ciclo ocorreram os planos de planejamento do desenvolvimento, sob a batuta do Estado, quer nos períodos democráticos, como nos governos JK e João Goulart, quer nos governos autoritários no regime militar. A Ordem político-institucional no Brasil foi constituída sob a égide do processo de industrialização via substituição de importações, que foi capaz de construir alianças majoritárias políticas tanto no período democrático, com JK, quanto no período militar, com participação das elites empresariais, classe média e militares. Essa aliança foi rompida no curto período entre a renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961) e o golpe militar (março de 1964), com o comando do governo sob o vice-presidente, João Goulart², que representava outra aliança, a Operário-Estudantil-Campesina, minoritária no âmbito da sociedade.

No segundo ciclo, correspondente à Ordem Neoliberal, prevaleceu a limitação da ação governamental, com privatização de empresas estatais em vários setores, incluindo infraestrutura, como energia e telecomunicações, a abertura comercial, face à expansão da globalização, e à priorização de ajustes macroeconômicos, visando à busca do controle sobre a dívida pública e a inflação, controladas e supervisionadas pelo FMI. Nesse ciclo, a falta de fontes de financiamento para o desenvolvimento acabou por enfraquecer esforços de implementação de programas de crescimento econômico e desenvolvimento. Tanto os

² Vale registrar aqui que à época se podia votar em um candidato a vice-presidente de partido ou coligação diferente do partido ou coligação do candidato a presidente. João Goulart, vice-presidente eleito, era da chapa adversária de Jânio Quadros, presidente eleito.

governos que se autodenominaram liberais (Collor e Bolsonaro), quanto os social-democratas (FHC e Lula), em suas diferentes tonalidades e ações, priorizaram o enfrentamento da crise macroeconômica.

Nesse segundo ciclo, houve, também, a promulgação da Constituição em 1988, restabelecendo o Estado democrático de direito e as eleições diretas. A nova Constituição estabeleceu novas regras para a elaboração de planos plurianuais, articulados com a elaboração dos orçamentos anuais. O comando constitucional, de certa forma, disciplinou a elaboração dos planos plurianuais, que, em geral, tornaram-se semelhantes à medida que se transformaram, ao longo dos anos, em planos estratégicos plurianuais, conforme metodologia já consagrada e exitosa no setor privado.

Atualmente, o mundo está em transição para uma nova Ordem Político-Institucional. A pandemia e suas consequências sobre a gestão macroeconômica agravaram a crise da Ordem Neoliberal no mundo ocidental. As cadeias globais de valor foram rompidas, governos passaram a adotar políticas fiscais e monetárias expansionistas que estão resultando em aumentos das dívidas públicas e da inflação, gerando incertezas para o futuro. No campo comercial, novas estratégias para produção de bens no exterior, como *reshoring* e *nearshoring*, ganham força, e os sinais do declínio do ciclo da hiper-globalização passaram a indicar o fim da Ordem Neoliberal, que deixou o mundo mais desigual e menos seguro do ponto de vista ambiental.

No plano político, intensificaram-se as radicalizações políticas, as descrenças na democracia parlamentar, e surgiram governos iliberais em países ocidentais. A invasão da Ucrânia pela Rússia e o ataque do grupo Hamas ao Estado de Israel encerram o período de estabilidade geopolítica pós-Guerra Fria. O mundo ficou mais incerto e desafiador.

Um novo consenso deverá vir, ainda que não se possa prever qual será e quando virá. A única certeza é que só será viável se abranger os desafios das megatendências globais, como o envelhecimento da população, a revolução digital, a recuperação da expansão da produtividade, a redução da pobreza e das desigualdades, o respeito às diversidades

e à democracia e a preservação da natureza, construindo uma economia global de baixo carbono.

Do ponto de vista da teoria econômica e de movimentos empresariais, já há mais consensos do que se supunha. Como exemplo, temos as convergências das visões, quer estruturalista da CEPAL, quer do liberalismo social e liberalismo com face humana, quer, ainda, as iniciativas como os do World Economic Forum e do Capitalismo Consciente. Conforme as premissas dessa análise, essa nova Ordem Político Institucional poderia ser cunhada de Ordem da Prosperidade com Justiça.

Busca-se nesse segmento explorar duas facetas do planejamento governamental, uma relacionada à sua função de promoção do desenvolvimento a partir de uma perspectiva econômica; outra relacionada à sua inequívoca responsabilidade na gestão do desempenho de arranjos de governança pública em múltiplos níveis (governos, organizações, redes de organizações, políticas públicas, programas etc.) a partir de uma perspectiva gerencial. Essa diferenciação serve a um propósito meramente analítico, pois ambas as dimensões (desenvolvimento e desempenho) são complementares, sobrepostas e altamente contextualizadas.

Planejamento como parte da gestão do desempenho

Aqui se explora, na experiência brasileira de planejamento governamental e no atual contexto, seis questões críticas e indicações de melhoramentos na perspectiva gerencial do planejamento como parte essencial da gestão do desempenho de arranjos de governança pública (arranjos multi e pluri-institucionais estabelecidos com o propósito de tratar problemas públicos e gerar valor público (Kooiman, 1993).

Para que seja factível rever o atual modelo de planejamento existem alguns pontos a serem cumpridos: a) posicioná-lo como parte da atuação estratégica dos governos, conectando à perspectiva de transformação do Estado para melhor integrar e facilitar as condições de implementação (cuja atual dimensão gerencial e tática do PPA não resolve); b) resgatar

a perspectiva de longo prazo para o Brasil, os estados, os municípios e as mesorregiões a partir dos elementos do debate político (incluindo o Congresso), dos estudos técnicos, das políticas públicas, da participação e da interação com a sociedade (que não é a atual dimensão estratégica do PPA, mas deve ser uma peça de longo prazo acima do PPA); c) não deixá-lo restrito aos planos, mas torná-lo um elemento indissociável da atuação estratégica das lideranças.

O Brasil precisa de um novo modelo de planejamento que vá muito além do atual PPA³. Mesmo com a volta do PPA participativo anunciado pelo Governo Federal, que robustece muito sua dimensão política e pode ser um passo muito positivo para melhoria da qualidade do planejamento na medida em que combina elementos de participação e interação, essa é apenas uma peça no emaranhado da dimensão política. Assim, o PPA participativo não substitui e não pode ser uma cortina de fumaça para o enfrentamento das outras questões apontadas que merecem atenção urgente, especialmente por estarmos em um fase de transição de uma ordem político-institucional que se finda e outra que virá substituí-la.

A primeira questão crítica é que o planejamento é sempre parte de algo maior, que nunca aparece. É essencialmente um processo de tomada de decisão sobre o futuro: quem sere-mos (que requer pensar quem fomos e somos), para onde vamos e o que temos que fazer a respeito. Esse processo de orientação é parte de um processo maior de atuação racional: "*mudling through*" meios e fins (Lindbloom, 1959), atuando estrategicamente (*strategizing*), gestão estratégica (Lindbloom, 1959) etc. Mas isso vai além da tomada de decisão inicial: envolve o curso da ação/implementação, *whithinputs*, *feedbacks* (avaliação, aprendizado) e *feedforwards* (*visioning*). O problema surge porque, usualmente, quando se fala de planejamento se perde esta perspectiva mais ampla da gestão estratégica e tudo se reduz ao estrito planejar, sem preocupação com o "implementar" (que é sempre um problema

³ Esse novo planejamento governamental deverá estar alinhado com a nova Ordem Político-institucional que sucederá a Ordem Neoliberal, que se finda.

dos outros) ou como gerar melhorias sustentáveis para ciclos futuros de desempenho (usualmente relacionados ao trânsito dos governos, mas que também podem se referir a condições contextuais de natureza econômica, política, tecnológica etc.). Em suma, é preciso evitar a dicotomia planejamento-implementação e enxergar o planejamento como um momento de formulação de um composto gerencial maior.

A segunda questão é temporal. Não basta ter ou não uma perspectiva de longo prazo, e sim compreender como as perspectivas de curto, médio e longo prazos se relacionam (a última segue puxando as demais, e as primeiras seguem empurrando a última). Além do apelo ao "curtoprazismo" imposto pelo ciclo político, ainda grassa a falta de consciência estratégica de longo prazo, como se essa dimensão fosse sempre ficcional e de natureza divinatória. Essa falta de consciência estratégica sobre o futuro de longo prazo tem raízes culturais e na incapacidade do debate político de longo prazo, naturalmente visionário e aspiracional, materializar-se em esforços de planejamento de longo prazo. Com isso, o futuro perde-se no agora, sem atentar que o agora é que deveria se direcionar para futuros desejáveis. Em outras palavras, não se constrói o futuro sem imaginá-lo de forma ampla e sistemática.

A terceira questão é política. Como processo de decisão e atuação estratégica, o planejamento envolve uma dimensão técnica (baseada em dados, evidências e análises racionais, sob múltiplas influências de elementos "irracionais", intuitivos/interpretativos) e uma dimensão política muito ampla, que se estende da atuação das instituições políticas (definição de prioridades, barganha autorizativa etc.), de agentes de políticas públicas que influenciam o processo em função de seus interesses gerais ou específicos, da atuação (passiva ou ativa) da sociedade civil organizada (institucionalizada por meio de organizações da sociedade civil e mecanismos de representação de interesse, definidos amiúde como "participação") e da sociedade civil "desorganizada" (a sociedade em rede, o conjunto de indivíduos hiperconectados e dotados de alta capacidade de mobilização e influência sobre questões emergentes).

Posicionamentos ideológicos estão presentes em todas as camadas anteriores, logo, um modelo de planejamento/atuação estratégica deve perpassar esses espaços buscando

qualidade técnica, engajamento das instituições políticas (partidos, parlamentos), imbricações nos universos (alguns paralelos) de políticas públicas com seus públicos de interesse (*policy networks*), participação para melhorar a qualidade da formulação e promover legitimidade, e interação com a sociedade em rede para além das fronteiras institucionais da participação. O processo atinge seu momento crítico quando essas dimensões não interagem, resultando em planejamentos tecnocráticos, capturados, populistas ou oclocrático-oportunistas.

A quarta questão é o escopo: planejamento governamental ou nacional? Planejamento do governo federal, dos estados e dos municípios? Esses níveis de gestão estão todos interligados e é preciso contemplar, num modelo de planejamento, seus múltiplos níveis: mundo (grandes desafios, problemas e bens públicos globais e regionais, questões geopolíticas etc.), Brasil, governos, políticas públicas setoriais (mesmo que transitórias), organizações e redes de organizações (parceiros públicos e privados), unidades organizacionais, equipes e indivíduos. O planejamento governamental deve se posicionar na perspectiva da sociedade, com responsabilidade dos governos das esferas federal, estadual e municipal e suas respectivas sociedades. Por óbvio, o planejamento de um município não é igual ao planejamento de um estado ou do governo federal – e nos três casos a noção de território é bem peculiar. A sociedade representa sempre o primeiro nível de planejamento, porque nela estão contidos seus elementos mais preciosos: aspirações, visões de prosperidade, expectativas, interesses, demandas. Esse é o nível macroestratégico do projeto nacional, do modelo de civilização que pretendemos ter e que evoca o debate em torno do desenvolvimento e do papel do estado e outras instituições em sua construção. Todos os demais níveis devem vir a reboque, devidamente alinhados entre si, com muitas iterações. Importante ressaltar também a necessidade de construir perspectivas interfederativas (arranjos interfederativos verticais e horizontais, níveis mesorregionais de planejamento, novos enfoques de planejamento regional/regionalização de políticas públicas em redes etc.).

A quinta questão é o planejamento baseado em planos. O plano (um conjunto programático estruturado explícito e endossado) é um elemento muito importante de direcionamento, debate e transparência. Mas isso serve ao propósito de orientar a atuação estratégica cuja dinâmica é maior que a dos processos de elaboração de planos. O plano tem que se

relacionar biunivocamente com o pensamento estratégico, pautá-lo e ao mesmo tempo alimentar-se dele. Do ponto de vista do processo de planejamento como atuação estratégica, sua eficácia é tornar-se pensamento estratégico na mente dos sujeitos envolvidos no processo (de formular, implementar, monitorar, avaliar), preferencialmente de maneira orgânica, ao longo do tempo e quanto mais sua importância seja percebida.

A sexta questão relaciona-se aos sujeitos do planejamento, mais especificamente àqueles que conduzem a atuação estratégica. Há aqueles que planejam (usualmente uma área de planejamento, seja ministério, secretaria, assessoria, equipe etc.), outros que executam, outros que avaliam etc. Planejamento como atuação estratégica é uma função gerencial visceral de todos que realizam qualquer tipo de trabalho (mais acentuadamente, mas não exclusivamente, no trabalho gerencial em posições de liderança e no topo). Logo, os líderes das áreas meio e fim, tanto estratégicos quanto operacionais, são os verdadeiros atores do processo de planejamento – sem prejuízo da atuação de outros sujeitos das dimensões políticas já abordados. O trabalho da área ou equipe de planejamento deve ser estruturar, facilitar, integrar o processo de planejamento, que deve necessariamente envolver lideranças, mas também quadros técnicos e, em alguma extensão não assembleísta, todos nas organizações e seus parceiros. O planejamento tem que ser produzido e executado em rede, na perspectiva da sociedade e das instituições envolvidas (governamentais ou não). Ao se tornar apenas um produto de uma equipe de planejadores, o planejamento perde a conexão com seus públicos, afasta-se de sua relevância e torna-se ineficaz.

O Brasil já teve modelos de planejamento vitoriosos, que se encaixaram numa lógica de gestão de desempenho e atuação estratégica, mesmo sob circunstâncias limitadoras. Estamos preparados para construir o futuro (não apenas do Brasil, mas do mundo) nesse novo tempo marcado por desafios globais e locais de enorme magnitude? Nosso arcabouço institucional de gestão pública dá conta disto, no sentido de prover meios para assegurar boas formulações (estratégicas, táticas e operacionais) e implementações?

Não há resposta simples. O que há é a percepção de que há um hiato de capacidades institucionais e uma inércia no sentido de melhorá-las, o que impede a geração de resultados superiores e um melhor aproveitamento de recursos.

Planejamento Governamental para o desenvolvimento

A função de planejamento governamental para o desenvolvimento é complexa, pois envolve conceitos e definições sobre o papel do Estado e visão sobre o futuro que se quer para o país, escolhas de objetivos a serem atingidos visando ao bem-estar coletivo e, em consequência, decisões sobre políticas públicas. Questões que estão no escopo da política e da economia política e que aqui foram identificadas segundo a Ordem Político-institucional.

O planejamento deve ser elaborado, explicitando seus objetivos-prioritários, metas a serem atingidas e recursos que serão alocados, abrangendo a gestão, em todas suas dimensões: gerencial, processos, recursos humanos e materiais, tecnologia, execução, acompanhamento e avaliação. Há que se considerar, ainda, a existência de dois tempos distintos: o tempo político, que se refere às escolhas e à estratégia, e o tempo gerencial, que se refere à elaboração, execução, acompanhamento e avaliação.

A evolução do planejamento governamental no Brasil apresenta mudanças significativas tanto na dimensão político-institucional quanto na gerencial, que serão sumarizadas a seguir, separadamente.

Portanto, planejamento governamental deve ser reservado para os casos de planos governamentais para o desenvolvimento, no compasso da modernização da gestão pública e da incorporação das práticas de planejamento estratégicos, importadas, com as devidas adaptações, da gestão privada. Não deve ser confundido com os planos e planejamentos de programas, projetos e atividades de setores específicos, que são essenciais e utilizados com mais frequência nas inúmeras áreas da administração pública.

Uma observação final sobre a função planejamento no governo: não obstante visões ideológicas e políticas diferentes, a ação do governo como indutor do crescimento econômico e do desenvolvimento tem sido constante, necessária e continua sendo fundamental no Brasil.

Indicações de melhorias para o Planejamento Governamental

A história do Planejamento Governamental para o desenvolvimento vai se aproximando dos 70 anos. Passou pelo seu auge, pelo seu declínio e deixou muitas lições a serem aprendidas. A maioria das recomendações que apresentamos a seguir veio do conhecimento das boas práticas do passado, enquanto outras são fruto da avaliação de práticas ineficientes, que não devem ser repetidas.

Vale recordar duas observações essenciais do ministro responsável pelo PAEG, Roberto Campos, há quase 60 anos, sobre planejamento governamental para o desenvolvimento. A primeira: a condição necessária, porém não suficiente, é querer, ou seja, adotar a motivação e a linha de ação que levem ao desenvolvimento; e a segunda: a fórmula bem-sucedida de planejamento democrático é rigor científico, bom senso e participação da sociedade.

As recomendações seguintes buscam apresentar caminhos para que o Planejamento Governamental para o desenvolvimento se torne uma instituição inclusiva, na acepção de Acemoglu e Robinson (2012), e não excludente, pois o Estado deve atuar em cooperação com o mercado e a sociedade.

As recomendações referem-se tanto à dimensão político-institucional de política econômica, considerando ambiente de diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, quanto à dimensão gerencial, como governança e coordenação, elaboração, gestão, monitoramento e avaliação.

Essas recomendações reafirmam a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo em um Estado democrático de direito, comprometido com o respeito ao bom funcionamento do mercado e à iniciativa privada, sempre visando ao bem-estar coletivo.

O processo de desenvolvimento não deve ser a simples repetição do passado que, muito embora tenha criado condições de melhoria do bem-estar material, de ganhos nos seto-

res de saúde, educação, comunicações e avanços tecnológicos, produziu uma distribuição extremamente desigual de suas conquistas e uma situação de destruição devastadora da natureza, deixando para o futuro um enorme passivo social e econômico, injustiças e profunda crise ambiental.

Nos tempos atuais o desenvolvimento terá que enfrentar ao menos cinco megadesafios: (i) envelhecimento populacional, sem crescimento demográfico; (ii) baixos níveis de produtividade, que impedem o crescimento econômico; (iii) revolução digital, que afeta tanto os processos de produção quanto a vida das pessoas; (iv) exclusão social e econômica, que alija parcelas crescentes da população de participar dos ganhos relativos ao progresso material, inibindo suas aspirações; e (v) crise climática, que se agrava com rapidez assustadora.

É preciso, mais do que lamentar, extrair de cada um desses desafios oportunidades para o desenvolvimento mais sustentável e mais igualitário, sem perder de vista a boa gestão macroeconômica. Em particular, o Plano deve atacar as três crises estruturais inter-relacionadas, apontadas pela CEPAL: (i) crise de instabilidade e baixo crescimento do produto; (ii) crise da expansão da desigualdade; e (iii) crise ambiental que ameaça destruir os sistemas que sustentam a vida no planeta.

Planejamento da transição

As sugestões aqui se propõem a contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia do planejamento governamental na fase de transição para nova Ordem Político-Institucional, cujas indicações atuais sugerem ser de prosperidade com justiça; isto é, de crescimento econômico, fazendo a transição para uma economia de baixo carbono (que tem sido identificada como economia verde), com inclusão social, respeito à dignidade humana e democracia liberal.

Com visão e objetivos de longo prazo a serem alcançados, o planejamento terá que priorizar os percursos de transição para chegar ao horizonte almejado. As transições imperati-

vas são três: crescimento econômico para sair da armadilha da renda média, sustentabilidade e mobilidade social.

A estratégia central de um plano com esses objetivos prioritários será considerar a interdependência das três crises estruturais, nas escolhas dos programas e projetos que, primeiramente, terão impactos maiores na indução do crescimento integrado. Deve-se considerar o efeito indutor da ação governamental e o conceito de big push (CEPAL) para a escolha dos programas e projetos cujos efeitos multiplicadores e custos-benefícios financeiro e social recomendam suas prioridades. Deve-se avaliar para cada programa ou projeto os incentivos relevantes para sua aceleração e, em oposição, quais os desincentivos nas ações que competem com eles. Por exemplo, na mudança da matriz energética, quais os incentivos para programas escolhidos e desincentivos para o consumo do bem que se quer diminuir o consumo e, conseqüentemente, a produção e/ou importação.

Cada programa e projeto deverá ter um gerente com experiência e acesso ao ministro ou ministra de sua pasta, responsável pelo cumprimento da meta. Também, nessas escolhas, deve-se ter em mente os impactos regionais, lição que aprendemos com o Plano de Metas de JK e com o Primeiro PND.

Arcabouço constitucional

A Constituição Federal estabeleceu a exigência da elaboração do Planejamento Governamental, com as restrições relativas à gestão da dívida pública. A experiência histórica mostra que o comando constitucional não foi suficiente para garantir a eficácia do Plano Plurianual, mas os valores definidos no Preâmbulo da Carta Magna e os objetivos elencados em seu Art. 3º são princípios éticos e claros para a concepção do Plano Plurianual.

Uma inovação possível, considerando a manutenção das regras sobre a gestão da dívida, seria alterar o Art. 165 da CF e, no que couberem, outros artigos, substituindo a exigência constitucional da elaboração de Plano Plurianual para Orçamento Plurianual de investimentos, incluindo as estimativas de recursos para os programas plurianuais prioritários do

Plano Governamental, conforme sugestão anterior (Planejamento de transição), além dos recursos para investimentos e programas de duração continuada. Os recursos alocados para os programas e projetos incluídos nos orçamentos plurianuais de investimento, em consequência dos Planos Governamentais para o Desenvolvimento, não seriam objeto de contingenciamento ou cortes orçamentários, exceto em condições extraordinárias, com aprovação do Congresso Nacional. No entanto, compatíveis com as metas do regime fiscal.

Outra alteração que poderia trazer benefícios substanciais seria a alteração da data da submissão do projeto de lei do Orçamento Plurianual para 31/10, coincidindo com a data do envio dos orçamentos estaduais para as Assembleias Legislativas, dando-se assim prazo para a compatibilização do Orçamento Plurianual da União com os Orçamentos Plurianuais dos Estados. Dessa forma, seria possível desenvolver um processo para coordenar e otimizar a alocação dos recursos públicos nos projetos prioritários, estimulando o desenvolvimento tanto na dimensão nacional quanto regional, atendendo à orientação constitucional.

No âmbito da legislação infraconstitucional, sugerimos a elaboração de um projeto de lei para revisar e adaptar a Lei 4.320/1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Governança e coordenação do Plano Governamental

A ausência de governança e coordenação é talvez a grande responsável pela ineficácia dos Planos Plurianuais. Para efeito de comparação, o Plano de Metas e o PAEG foram exemplos de boa governança, embora não se usasse esse conceito à época.

A recomendação seria constituir duas instâncias de governança e coordenação: (i) Um Conselho do Plano Governamental, sob a liderança do Presidente da República e secretariado pelo(a) Ministro(a) do Planejamento com participação dos ministros envolvidos di-

retamente na elaboração e execução do Planejamento Governamental, presidentes das instituições financeiras públicas (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.), secretários estaduais de planejamento e representantes da sociedade civil, com as responsabilidades de acompanhar a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação dos planos e programas, apresentar críticas e sugestões, visando a garantir a consecução de seus objetivos e metas e analisar os relatórios relativos ao cumprimento ou com justificativas circunstanciadas nos casos de não cumprimento das metas; e (ii) um comitê ministerial, sob a coordenação do(a) Ministro(a) do Planejamento para dar suporte à boa implementação e oferecer coordenação gerencial para a execução do Plano.

Nesse âmbito, recomenda-se reunir no mesmo ministério as atribuições de planejamento com as de gestão dos recursos humanos e materiais, atualmente, do Ministério de Gestão e Inovação.

Finalmente, restabelecer o Sistema Integrado de Gerenciamento do Plano Governamental para o desenvolvimento, com gerentes responsáveis por cada programa.

Transparência da execução

Criar um site que permita à população acompanhar e monitorar, em tempo real, a execução do Plano. Uma das possibilidades é reproduzir uma sala de situação, com painéis mostrando a evolução das metas e trazendo explicações sobre o eventual descumprimento de alguma delas.

Financiamento

Uma das principais razões para o insucesso dos Planos Plurianuais durante a Ordem Neoliberal foi a ausência de financiamento. A indicação prévia e a garantia das fontes de financiamento para os planos e programas do Planejamento Governamental são fundamentais para seu sucesso, pois a garantia real de recursos permite definir de maneira responsável

e bem embasada, os planos e programas que tenham efetivamente efeitos indutores do desenvolvimento (*big push*) para o êxito do Planejamento Governamental.

Quatro são as sugestões: (i) realizar reforma administrativa e orçamentária com objetivo de aumentar a produtividade da atuação do Setor Público e de eliminar alocações ineficientes dos recursos orçamentários; (ii) estabelecer um programa de revisão e avaliação dos retornos sociais dos atuais e futuros gastos orçamentários, visando à revisão orçamentária para eliminar aqueles sem retorno social, para abrir, então, espaço orçamentário para financiamento dos planos e programas escolhidos. Esse programa teria a duração inicial de quatro anos e seria acompanhado e avaliado pelo Conselho do Plano Governamental; (iii) utilização de endividamento para o plano somente seria aprovado, nos casos específicos de sua aplicação em investimentos, com retorno social assegurado e efeitos multiplicadores. Nesse caso, também haveria o acompanhamento e a recomendação do Conselho do Plano Governamental; e (iv) mobilização de recursos privados (privatizações, concessões e PPPs, por exemplo) e de instituições multinacionais para financiamento dos planos e programas.

Liderança

O sucesso de um Plano Governamental dependerá essencialmente da liderança do Presidente da República, como aconteceu no Plano de Metas de JK, no Plano Real, com FHC e no Bolsa-família, com Lula. O sucesso do plano dependerá do compromisso do Chefe do Governo com sua execução e sua capacidade de mobilizar equipes, parceiros e a sociedade para a conquista de resultados que representem, realmente, os interesses coletivos de bem-estar, prosperidade e justiça. Sua liderança é intransferível.

Cultura de Planejamento

Para construir, de maneira inequívoca, uma cultura de acompanhamento do Plano Governamental e suas ações pela sociedade, será necessário comprovar sua importância na

geração de valor público e de bem-estar coletivo. Transparência nas informações, comunicação eficiente e republicana dos resultados alcançados e participação da sociedade nas discussões prévias à elaboração do plano são essenciais. A população precisa ter suas aspirações contempladas nas elaboração do Plano e ter clareza de sua efetiva contribuição para que os objetivos sejam atingidos. O Plano Real e o programa Bolsa-Família são dois exemplos de sucesso de programas que conseguiram apoio da sociedade.

Vale a pena repetir as observações do ministro Roberto Campos na implementação do PAEG: é necessário encarar o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade.

O sucesso do plano depende da confiança e do engajamento da sociedade. É preciso disseminar a crença de que o Plano Governamental é de longo prazo e que pertence a todos os brasileiros, sem distinção partidária, de gênero, raça, religião, etc.

A perfeita tradução desse objetivo está exemplificado neste trecho do livro "Missão Economia" (Mazzucato, 2022): "Quando o presidente John Kennedy foi visitar o projeto para levar o homem à lua na NASA, perguntou ao zelador do prédio: O que você faz aqui? E o empregado da NASA, possivelmente um terceirizado, respondeu-lhe, orgulhoso: Estou trabalhando para levar o homem à lua".

Síntese dos problemas e indicação de soluções

Na sequência, encontra-se uma síntese dos problemas abordados sobre planejamento governamental:

- Desconexão com a Atuação Estratégica:
 - O planejamento é frequentemente visto como um processo isolado, desconectado da implementação e da gestão estratégica contínua.

- Falta de Perspectiva de Longo Prazo:
 - Predominância de decisões de curto prazo, sem uma visão clara e sistemática do futuro desejável.
- Dimensão Política e Técnica Desalinhada:
 - Falta de integração entre a dimensão técnica (baseada em dados e evidências) e a dimensão política (envolvendo instituições políticas, agentes de políticas públicas e sociedade civil).
- Escopo Limitado:
 - Planejamento restrito ao governo federal, sem considerar adequadamente os níveis estadual e municipal e a perspectiva da sociedade.
- Planejamento Baseado em Planos:
 - Foco excessivo na elaboração de planos formais, sem uma dinâmica contínua de pensamento estratégico.
- Sujeitos do Planejamento:
 - Planejamento visto como responsabilidade exclusiva de áreas específicas, sem envolvimento adequado das lideranças e de todos os níveis organizacionais.
- Falta de Governança e Coordenação:
 - Ausência de mecanismos eficazes de governança e coordenação para garantir a implementação e o monitoramento dos planos.
- Financiamento Insuficiente:
 - Falta de fontes de financiamento garantidas para a implementação dos planos e programas.

As indicações de soluções são as seguintes:

- Integração com a Atuação Estratégica:
 - Posicionar o planejamento como parte integrante da gestão estratégica, conectando-o à transformação do Estado e à implementação de políticas públicas.
 - Relacionar o plano formal com o pensamento estratégico contínuo, tornando-o parte da atuação estratégica dos líderes e gestores.
- Perspectiva de Longo Prazo:
 - Resgatar a perspectiva de longo prazo, envolvendo o Congresso, estudos técnicos, políticas públicas e participação da sociedade.

- Alinhamento Político e Técnico:
 - Promover a interação entre a dimensão técnica e a dimensão política, envolvendo instituições políticas, agentes de políticas públicas e sociedade civil organizada e desorganizada.
- Ampliar o Escopo do Planejamento:
 - Considerar os múltiplos níveis de planejamento (nacional, estadual, municipal) e buscar construir perspectivas interfederativas.
- Envolvimento de Todos os Níveis Organizacionais:
 - Envolver lideranças, quadros técnicos e todos os níveis organizacionais no processo de planejamento, promovendo uma cultura de planejamento em rede.
- Fortalecimento da Governança e Coordenação:
 - Estabelecer mecanismos de governança e coordenação, como conselhos e comitês ministeriais, para acompanhar a elaboração, execução e monitoramento dos planos.
- Garantia de Financiamento:
 - Melhorar o processo orçamentário para aumentar a produtividade e eliminar alocações ineficientes, além de mobilizar recursos privados e de instituições multinationais.
- Transparência e Participação da Sociedade:
 - Criar mecanismos de transparência, como sites com painéis de monitoramento, e promover a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento dos planos.
- Liderança e Compromisso:
 - O sucesso do planejamento depende da liderança e do compromisso do chefe do governo, mobilizando a equipe e a sociedade para alcançar os objetivos coletivos.

Essas soluções visam melhorar a eficiência, eficácia e relevância do planejamento governamental, promovendo uma gestão pública mais integrada, estratégica e orientada para o desenvolvimento sustentável e inclusivo.



7. Síntese e considerações finais

Este material buscou abordar de forma crítica e sugestiva, fundamentada em dados e evidências, problemas de gestão pública relacionados à gestão de pessoas, gestão de suprimentos, governo digital, organização governamental e planejamento. Tais temáticas são objeto frequente de processos estruturados de transformação da gestão pública, genericamente denominados reformas administrativas. Este segmento final busca percorrer essas temáticas com o intuito de sintetizá-las e oferecer uma visão de conjunto.

A gestão de pessoas no setor público envolve o planejamento de quadros, recrutamento, seleção, desenvolvimento, gestão de desempenho, liderança, cargos, carreiras, remunerações, relações trabalhistas, benefícios, saúde e bem-estar laboral. Seu objetivo é dotar as organizações de uma estrutura de capital humano necessária para alcançar resultados.

A gestão estratégica de pessoas possui três características principais: a consideração multidimensional do indivíduo, a orientação estratégica e a complementaridade entre as funções de gestão de pessoas. No setor público, os agentes são responsáveis por cumprir regras e gerar resultados, pautando-se por uma ética de responsabilidade e valor absoluto.

A gestão de pessoas deve estar alinhada à estratégia organizacional, gerando prontidão estratégica e sendo responsável tanto de especialistas quanto de líderes. A complementaridade entre as funções de gestão de pessoas é essencial para a efetividade e o desempenho organizacional.

O documento também abordou os desafios e problemas da gestão de pessoas na administração pública brasileira, como a visão fiscalista dos indivíduos, como recursos e a falta de maturidade na gestão de pessoas. Apresentou dados do Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União, que revelam níveis precários de gestão de pessoas em muitas organizações.

Além disso, discutiu o planejamento e a provisão de pessoas, destacando a importância de garantir a quantidade certa de profissionais com as habilidades adequadas para alcançar os objetivos organizacionais. O dimensionamento da força de trabalho deve considerar fatores como demanda dos processos de trabalho, incorporação de tecnologia e conformidade legal.

O recrutamento e a seleção no setor público enfrentam limitações, como o foco excessivo no conhecimento técnico e a falta de avaliação de vocação e competências interpessoais. Sugere-se a diversificação das técnicas de seleção, incluindo entrevistas comportamentais e testes práticos.

A contratação temporária é abordada como uma possível solução para demandas variáveis, mas deve ser vista como um "remendo" para a falta de vínculos mais flexíveis. Também a diversidade da força de trabalho é destacada como essencial para a legitimidade da burocracia governamental.

A liderança é fundamental para a governança corporativa e a gestão eficaz. A seleção de líderes deve ser baseada em competências gerenciais, técnicas e soft skills, evitando a escolha por lealdades políticas e pessoais.

A gestão de cargos, carreiras e remunerações enfrenta desafios, como a desorganização funcional, a sub-remuneração de muitas carreiras e a falta de regimes jurídicos alternativos. Sugere-se a revisão e reorganização da estrutura das carreiras, promovendo a equidade salarial e incentivando o desenvolvimento contínuo.

A gestão do desempenho deve ser institucionalizada, com metas claras e acompanhamento regular. A promoção deve estar ligada ao desempenho demonstrado, e a avaliação deve considerar tanto o desempenho individual quanto o coletivo.

O desenvolvimento de pessoas deve ser pautado pela gestão por competências, com investimentos em capacitação e a criação de uma rede robusta de escolas de governo. A capacitação deve estar alinhada às demandas do serviço público e às exigências da sociedade.

Por fim, o documento aborda a estrutura e os desafios das unidades de gestão de pessoas, destacando a necessidade de maior autonomia e flexibilidade na gestão de pessoas. Sugere-se a simplificação e consolidação de normas, a implementação de tecnologias e a promoção de uma cultura organizacional que valorize a gestão de pessoas como estratégica para a efetividade da estratégia governamental e da gestão pública.

A gestão de suprimentos na administração pública é essencial para a aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento do Estado e à execução de políticas e prestação dos serviços públicos. Esse processo inclui o planejamento de compras, a aquisição de bens e serviços, a gestão de contratos e de estoques, garantindo eficiência, economicidade e transparência no uso dos recursos públicos. Além disso, a gestão de suprimentos pode promover a inovação tecnológica, o desenvolvimento sustentável, a produção local, a geração de empregos e a proteção ambiental.

A regulamentação dos processos de gestão de suprimentos é vital para atender aos princípios administrativos previstos na Constituição Federal de 1988, como economicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e publicidade. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) trouxe avanços importantes, como a ênfase no planejamento anual de compras, governança, centralização de compras e inovação. No entanto, a implementação dessa lei tem sido desafiadora, exigindo grande esforço de regulamentação e capacitação dos colaboradores.

Apesar dos avanços, a gestão de compras na administração pública ainda enfrenta desafios significativos, como burocracia excessiva, falta de capacitação técnica dos servidores, corrupção e fraudes, integração incompleta dos sistemas de compras e planejamento deficiente. Segundo dados do Índice de Governança e Gestão do TCU (IGG), a gestão de suprimentos ainda representa um grande desafio na administração pública, com muitos aspectos críticos relacionados a pessoas, integridade, processos, gestão de riscos e compras sustentáveis.

As compras compartilhadas ou centralizadas trazem diversos benefícios para a administração pública, como aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, economias processuais e ganhos de escala. No entanto, enfrentam barreiras culturais nos órgãos e entidades, resistência à mudança de procedimentos e rotinas, e desafios na adaptação aos modelos centralizados.

O setor público também tem a responsabilidade de minimizar o impacto ambiental de suas aquisições, promovendo compras sustentáveis que geram benefícios econômicos, sociais e ambientais. O modelo de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) da União apresenta diversos aspectos positivos, como um amplo arcabouço legal, um sistema de compras bem estruturado e a previsão de regras para tratamento diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas (MPE) nas licitações. No entanto, ainda há desafios a serem superados, como a definição de padrões e critérios socioambientais objetivos e a adequação do Sistema de Catalogação de Materiais (CATMAT).

A governança em compras deve ser sistematizada por meio da implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações públicas. A Nova Lei de Licitações e Contratos atribui à alta administração de órgãos e entidades públicas a responsabilidade de estabelecer mecanismos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações, visando alcançar os objetivos estabelecidos. É crucial implementar instâncias decisórias, definir a matriz de responsabilidades dos principais atores das contratações e desenhar fluxos administrativos com funções críticas segregadas.

Para concluir, é necessário intensificar os esforços para aumentar a participação social no monitoramento das compras públicas, reforçando transparência e accountability, o que inclui parcerias público-privadas para trazer inovações, eficiências operacionais e reduzir os custos totais das aquisições. A adoção dessas melhorias pode resultar em um serviço público mais eficiente, inovador e capaz de atender melhor às necessidades da população, garantindo a utilização responsável e eficaz dos recursos públicos.

O Governo Digital utiliza tecnologias da informação e comunicação para transformar a prestação de serviços e a interação entre governos e cidadãos, aumentando a transparência, fortalecendo a participação cidadã e melhorando a eficiência. A digitalização de processos torna os serviços públicos mais rápidos e econômicos, abrangendo desde a emissão de documentos até o pagamento de tributos. A interoperabilidade entre diferentes sistemas governamentais é crucial para proporcionar uma experiência coesa ao usuário, eliminando a necessidade de fornecer as mesmas informações repetidamente e facilitando a automação.

A transparência é um dos pilares do Governo Digital, disponibilizando dados e informações públicas de forma acessível, o que constrói a confiança do público nas instituições governamentais e combate a corrupção. Ferramentas digitais permitem que os cidadãos participem ativamente do processo político através de consultas públicas, petições on-line e fóruns de discussão, facilitando a comunicação bidirecional entre governo e cidadãos.

A automatização de processos e a redução do uso de papel são formas pelas quais o Governo Digital aumenta a eficiência e reduz custos operacionais. Plataformas digitais centralizam serviços, integrando departamentos e agências, o que reduz redundâncias e melhora a comunicação interna. O uso de big data e análises avançadas permite decisões informadas, identificação de áreas de desperdício e otimização da alocação de recursos.

A proteção de dados pessoais e a segurança cibernética são cruciais no contexto do Governo Digital. Governos devem garantir que as infraestruturas tecnológicas estejam protegidas contra ataques cibernéticos, o que requer investimentos contínuos em segurança cibernética e a adoção de práticas de segurança robustas. A confiança dos cidadãos nas iniciativas de governo digital depende da capacidade de proteger seus dados pessoais.

A Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, estabelece princípios, regras e diretrizes para a digitalização de serviços, processos e documentos, promovendo a desburocratização, a transparência, a eficiência e a participação social. A modernização digital tornou-se essencial, levando os entes federados a buscar gestões mais eficientes, econômicas e transparentes.

A implementação de tecnologia na gestão pública enfrenta desafios significativos, como a burocracia, a resistência à mudança, a falta de capacitação dos servidores públicos e a necessidade de investimentos em infraestrutura tecnológica. A falta de um planejamento estratégico robusto e de governança eficaz também compromete a implementação de iniciativas de governo digital.

Para que o governo digital prospere, é necessário investir em infraestrutura, como a modernização de *data centers* e a expansão da banda larga, além de incentivar a cultura de dados e a utilização de *big data* e *analytics* para tomar decisões mais informadas. A interoperabilidade entre diferentes sistemas e bases de dados deve ser promovida, facilitando o compartilhamento de informações e a eficiência operacional. Programas de formação e capacitação contínua para servidores públicos em áreas de TI, incluindo segurança cibernética, análise de dados e gestão de projetos de TI, são essenciais.

A área de tecnologia da informação na administração pública brasileira tem feito progressos significativos para a implementação efetiva do Governo Digital, mas ainda enfrenta obstáculos consideráveis que precisam ser superados para atingir um nível ideal de eficiência e segurança. A adoção de novas tecnologias, a capacitação contínua dos servidores e a integração de sistemas são áreas-chave que, quando desenvolvidas corretamente, podem transformar a administração pública, tornando-a mais eficiente, transparente e responsável às necessidades dos cidadãos.

A organização governamental é um tema de política de gestão pública que trata da modelagem institucional no setor público. Essa modelagem envolve a concepção de arranjos institucionais formados por organizações ou redes delas e envolve três grandes grupos de definições: modelo lógico, arranjo institucional e modelo de gestão. O modelo lógico é equivalente a um modelo de negócio, definindo propósitos, beneficiários, propostas de valor, formas de entrega, etapas do processo de provisão e recursos necessários. O arranjo institucional define as partes envolvidas e seus papéis, além das formas de relacionamento. Já o modelo de gestão ou arquitetura organizacional define a estratégia, estrutura, processos, pessoas, recursos e tecnologia, sendo contingente ao contexto e à natureza da tarefa-atividade.

A estrutura macrogovernamental no Brasil enfrenta questões críticas, como o desenho vertical temático, que dificulta o tratamento de questões transversais, o desequilíbrio entre o centro e a periferia de governo, hipertrofias e estrangulamentos, problemas de coordenação e supervisão ministerial, e deformações estruturais. A configuração organizacional dos órgãos e entidades é pautada por padrões, mas há margem para concepções de desenhos que busquem alavancar o alcance de resultados. No entanto, os padrões podem atrapalhar, e as margens de liberdade para a concepção de desenhos funcionais são mal utilizadas.

Os modelos jurídico-institucionais são tipologias de personalidade jurídica e titularidades que outorgam distintos regimes de operação aos órgãos e entidades da administração pública. Há problemas de pluralidade, inadequação e mau uso dos modelos. A pluralidade reflete a complexidade, mas também a busca por flexibilidade e autonomia. A inadequa-

ção dos modelos jurídico-institucionais pode levar ao uso indevido dos modelos existentes.

As parcerias formam arranjos em redes interorganizacionais que constituem uma estrutura externa. Elas colocam em prática a ideia de governança pública colaborativa, incluindo parcerias público-público, público-privado e privado-privado. As parcerias são experiências colaborativas nas quais as partes fazem algo juntas, diferentemente de uma relação cliente-prestador de serviço. Elas são essenciais para a promoção de políticas públicas de forma mais eficaz no Brasil, permitindo que o governo amplie seu alcance, beneficie-se da expertise e da inovação das OSCs e maximize os impactos positivos das suas iniciativas.

Por fim, a orientação estratégica é crucial para a funcionalidade das diversas formas e configurações da organização governamental. Estruturas devem servir às estratégias, viabilizando suas formulações e implementações. Um bom desenho de estrutura organizacional requer clareza estratégica a respeito da atividade, seu contexto, natureza, requisitos de flexibilidade e autonomia gerencial, propósitos, resultados e iniciativas.

O planejamento governamental no Brasil passou por dois ciclos principais. O primeiro, dos anos 1930 aos 1970, focou na industrialização via substituição de importações, com planos de médio prazo orientando políticas econômicas. O segundo ciclo, de 1980 a 2022, priorizou decisões econômicas de curto prazo, resultando na perda de relevância do planejamento para o desenvolvimento. Esse período foi marcado pela crise do planejamento governamental, com a predominância de ajustes macroeconômicos e privatizações.

Atualmente, o mundo está em transição para uma nova Ordem Político-Institucional, com desafios como o envelhecimento da população, a revolução digital, a recuperação da produtividade, a redução da pobreza e das desigualdades, e a preservação ambiental. O planejamento governamental deve se adaptar a essa nova ordem, promovendo o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

O planejamento governamental deve ser parte essencial da gestão do desempenho de arranjos de governança pública, conectando-se à transformação do Estado e resgatando

a perspectiva de longo prazo. É necessário um novo modelo de planejamento que vá além do Plano Plurianual (PPA), integrando a atuação estratégica das lideranças e envolvendo a sociedade no processo.

Seis questões críticas são destacadas para melhorar o planejamento governamental: a necessidade de uma visão ampla da gestão estratégica, a relação entre curto, médio e longo prazos, a dimensão política do planejamento, o escopo do planejamento (nacional, estadual e municipal), a importância dos planos como elementos de direcionamento estratégico, e o papel das lideranças no processo de planejamento.

O planejamento governamental deve ser reservado para planos de desenvolvimento e não confundido com planos de programas e projetos específicos. A ação do governo como indutor do crescimento econômico e do desenvolvimento é fundamental no Brasil, e o planejamento deve enfrentar desafios como o envelhecimento populacional, baixos níveis de produtividade, revolução digital, exclusão social e econômica, e crise climática.

Recomendações para melhorar o planejamento governamental incluem a adoção de uma visão de longo prazo, a priorização de transições imperativas (crescimento econômico, transição ecológica e mobilidade social), a garantia de financiamento adequado, e a criação de uma cultura de planejamento com participação da sociedade. A liderança do Presidente da República é essencial para o sucesso do plano, assim como a transparência na execução e a mobilização de recursos privados e internacionais.

Em resumo, o planejamento governamental no Brasil precisa de uma abordagem integrada e estratégica, alinhada com os desafios globais e locais, para promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo, com a participação ativa da sociedade, construção de parcerias e a liderança comprometida do governo.

Essas considerações demonstram que a reforma administrativa é um processo abrangente e complexo, em relação ao qual estamos muito atrasados, embora tenha havido avanços significativos nos últimos anos. Mas os avanços não podem servir de justificativas para aceitação e glorificação de estratégias e resultados medíocres de transformação ins-

titucional no setor público. Não é uma questão de ver o copo meio cheio ou meio vazio, mas considerar que o copo meio cheio ou meio vazio não basta. É o copo cheio que gera capacidade institucional e desenvolvimento.

A reforma administrativa deve ser vista como um processo contínuo de melhoria, adaptando-se às mudanças e aos desafios do contexto socioeconômico e tecnológico, bem como a múltiplos elementos dos contextos externos e internos. Importante é que a reforma administrativa siga passos incrementais, como pautas de políticas contínuas de gestão pública, combinado com momentos de ruptura ou leapfrog, como processos estruturados de transformação gerencial em distintas escalas e abrangências.

O mais importante não é necessariamente buscar avanços instantâneos, embora às vezes isto seja possível e desejável, mas construir uma visão abrangente sobre esse processo e a problemática subjacente. É, como o próprio planejamento estratégico, um processo de longo prazo. Sem essa visão, que deve estar enraizada dentro e fora do governo, na política e na sociedade, os esforços de reforma serão sempre episódicos, fragmentados, limitados, sabotados. Isso inclui construir uma visão de futuro arrojada a respeito do estado, da administração pública e do serviço civil, em linha com as aspirações nacionais, assim como elaborar uma visão de percurso baseada em evidências e no enfrentamento dos problemas subjacentes e desafios da transformação. E isso é uma obrigação indelegável dos governos.

Por fim, o sucesso da reforma administrativa depende de diversos movimentos concatenados, mas só será possível com o compromisso firme das lideranças políticas e administrativas para a implementação das mudanças propostas. A transparência, a participação da sociedade e a garantia de financiamento adequado são elementos essenciais, e promover uma cultura de planejamento e avaliação contínua, garantindo que os processos de reforma sejam constantemente aprimorados para atender às necessidades da população de forma eficiente e eficaz, é crucial. Somente assim será possível construir uma administração pública moderna, eficiente e capaz de promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo do Brasil.



Referências

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por que as Nações Fracassam*. São Paulo: Elsevier.

Atlas do Estado Brasileiro. (2023). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Recuperado em 29 de outubro de 2023 de <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2021). *Transformação digital dos governos brasileiros: tendências na transformação digital em governos estaduais e no Distrito Federal do Brasil*. Recuperado em 03 agosto de 2024 de <https://publications.iadb.org/pt/transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-satisfacao-dos-cidadaos-com-os-servicos-publicos-0>

Banco Mundial. (2013). *Brasil: aspectos gerais*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>.

Banco Mundial. (2019). *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem*. World Bank Group Washington, DC.

Barbosa, Alexandre A. de M. (2015). Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios. In: Ferrer, F., Santana, J. E. (coords). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2024). Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024. Recuperado de <https://publications.iadb.org/pt/diagnostico-institucional-do-servico-publico-na-america-latina-brasil-2024>

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2014-2013). *Diagnóstico del servicio civil en América Latina*. Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina. Washington, D.C.

Brasil. (2018). *Estratégia de Governança Digital: Transformação digital: cidadania e governo*. Recuperado de <https://pt.slideshare.net/slideshow/estrategia-de-governana-digital/120496362#15>.

Brasil. (2023a). *Gestão evolui ferramenta de governança de TI no Executivo Federal*. Recuperado em 2 de outubro de 2024 de <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/portaria-define-a-atualizacao-do-autodiagnostico-e-criacao-do-indice-de-governanca-em-tecnologia-da-informacao-igovsisp>

Brasil. (2023b). *Gestão lança nova ferramenta de avaliação dos serviços públicos no GOV.BR*. Recuperado em 2 de outubro de 2024 de <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/gestao-lanca-nova-ferramenta-de-avaliacao-dos-servicos-publicos-no-gov.br>

Brasil (2023c). *Portaria SGD/MGI nº 4.339/2023*. Recuperado em 2 de outubro de 2024 de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgd/mgi-n-4.339-de-10-de-agosto-de-2023-502727051>

Brasil. (2022) Gov.Br. *Economia*. Recuperado em 25 de julho de 2024 de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/centralizacao-de-compras-e-servicos-do-governo-federal-proporciona-economia-de-r-839-milhoes-em-2021>

Brasil. (1988). *Constituição*. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 9 de julho de 2024 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

Carvalho F., & Santos, J. dos.(2014). *Manual de Direito Administrativo*. (27a ed.) São Paulo: Atlas.

Cavalcanti, D. et al.(2017). *Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*. CEPAL e Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

Contratualização no SUS (n.d.). *Gradiente das formas jurídico-institucionais de atuação da administração pública e de cooperação com entidades civis sem fins lucrativos*. Recuperado de <https://www.contratualizacaoonus.com/sobre-modelos-juridico-institucional>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration— Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, Springer, 11(4), 407-423.

CMED (1991) Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. (2a ed.) Rio de Janeiro: FGV.

Coelho, F. S., & Menon, I. O. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção—os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, 151-180.

Corrêa, I. et al. (2020). Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no Serviço Público Federal no Brasil. *Revista do Serviço Público*. 71(3). 476-503.

Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília: ENAP. Recuperado em 9 de julho de 2024 de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>

Drumond, F. (2024). *Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina*. Lafuente, M. (editor).Banco Interamericano de Desenvolvimento. BID.

FDC. Gestão Pública. (n.d.) *Índice de Capacidade Institucional*. Recuperado de <https://gestaopublica.fdc.org.br/#:~:text=conhe%20o%20%20c3%87a%20o%20%20c3%8dndice%20de%20capacidades,nos%20resultados%20entregues%20%20c3%a0%20popula%20%20c3%a7%20%20c3%a3o>.

Feil, A. A., & Schreiber, D. (2017). Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: Desvendando as Sobreposições e Alcances de Seus Significados. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(3), 667-681.

Ferreira, M.A.C. (2014). *Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF. 276 f., il.

Frossard, L. B. M., & Câmara, L. C. (2010). Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança. *Anais... Anpad*.

Fundação João Pinheiro. (2022). Escola de Governo. *Campo de públicas: conexões e experiências*. 1(2). Belo Horizonte: FJP.

Gomide, A. D. Á., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF.

IBGE. (2022). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro. 1.

ICI. (2015). Instituto das Cidades Inteligentes. *3 motivos para a gestão pública investir em tecnologia da informação*. Recuperado em 2 de agosto de 2004 de <https://cidadesinteligentes.org.br/artigo/3-motivos-para-a-gestao-publica-investir-em-tecnologia-da-informacao/99>

IPEA. (2024). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Transformação digital: análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução à maturidade da política de governo digital no Brasil*. Cap. 8. Recuperado em 2 de outubro de 2024 de https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12758/10/Digitalizacao_e_tecnologias_Capitulo_8.pdf

IPEA. (n.d.). Atlas do Estado Brasileiro. *Governança Pessoas TI Contratações Orçamento Gestão*. iGG. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

Investidura. (2022). Portal jurídico. *Estatísticas do mercado público: as compras representam 12% do PIB*. Recuperado de <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/estatisticas-do-mercado-publico-as-compras-publicas-representam-12-do-pib/>

IPM. (2024). *Tecnologia na gestão pública de qualidade: por onde começar?* Recuperado em 2 de agosto de 2024 de <https://www.ipm.com.br/tecnologia-na-gestao-publica/>

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.

Laegreid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organisations: Proliferation, Autonomy and Performance*. London: Palgrave Macmillan.

Lindbloom, C. E. (Spring 1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2) 79-88.

Llano, M. (2014). BID. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13803/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-brasil>

Lopes, V. B., & Santos, F. V. L. (coords). (2022). *Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum.

March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.

Marconi, N. (2002). *Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Mazzucato, M. (2022). *Missão Economia*. São Paulo: Portfólio-Penguin.

Ministério do Meio Ambiente. (2004). *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*. (2a ed). Brasília.

Movimento Pessoas à Frente. (2022a.) *Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos: lideranças para uma administração pública de alto impacto*. Recuperado em 1º de outubro de 2023 de <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wpcontent/uploads/2022/05/Documento-consolidado-gt-de-lideranca.pdf>>

Movimento Pessoas à Frente. (2022b.) *Gestão do Modelo de Carreiras: Contribuições do GT de Carreiras para o aperfeiçoamento da função pública no Brasil*. Recuperado em 1º de outubro de 2023 de [tps://movimentopessoasafrente.org.br/wpcontent/uploads/2021-/09/PAF_gestao_carreiras_2021_1708.pdf](https://movimentopessoasafrente.org.br/wpcontent/uploads/2021-/09/PAF_gestao_carreiras_2021_1708.pdf) >

Naranjo, B. S. et al. (2022). *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades*, IADB: Inter-American Development Bank. United States of America.

OCDE. (2019). *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OCDE. (2023). *Trends in public employment: OECD's Public Service Leadership and Capability Review of Brasil*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OECD. Library. (2024). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024_4abdba16-en

OECD. Library. (2023). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1733947923&id=id&accname=guest&checksum=91DCD1AB45D4CD288D7EAD50F6E5488D>

Pacheco, R. S., & Bonis, D. (2010). *Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 329-362.

Painel de Acompanhamento do TransformaGov (2023). Recuperado em 02 de junho de 2023 de <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWZlZGFhMzctMzQ5OS00Y2YwLWJk-MmMtYjgwNTlkY2YwMDFmliwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04Y>

PEP. Painel Estatístico de Pessoal. (2023). Recuperado em 29 de outubro de 2023 de <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

Paiva, P. T. A., & Martins, H. F. (2023). *Do Plano de Metas às Metas do Plano: rumo ao futuro*. Nova Lima: Imagine Brasil, Fundação Dom Cabral.

PEP. Painel Estatístico de Pessoal. (2023). Recuperado em 29 de outubro de 2023 de <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

Paiva, P. T. A., & Martins, H. F. (2023). *Do Plano de Metas às Metas do Plano: rumo ao futuro*. Nova Lima: Imagine Brasil, Fundação Dom Cabral.

Pinheiro, L. (2023). *Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo Federal entre 1999 e 2020*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Pollitt, C., & Hupe, P. (2009). *Talking Governance: The Role of Magic Concepts*. EGPA.

Rabello, C. C., & Rodrigues, M.I.A. (2019). *Eficiência e combate à corrupção nas compras públicas*. Belo Horizonte: Del Rey.

Ribeiro, C. G., & Edmundo I. Jr. (2022). IPEA. *Caracterização dos contratos de compras públicas existentes no sistema integrado de administração de serviços gerais*. Cap. 2. Recuperado de https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/4/218187_LV_

Santos, F. V. L. (2019). *Compras públicas centralizadas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares*. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública, Brasília.

Santos, W. G. dos. (2006). *O ex-Leviatã Brasileiro. Do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Civilização Brasileira. P.98.

Saviski, F. R. V. (2024). *Governos inteligentes: o futuro é potencializar o uso de dados*. Recuperado em 15 de julho de 2024 de <https://cidadesinteligentes.org.br/artigo/governos-inteligentes-o-futuro-e-potencializar-o-uso-de-dados/240>

Schiefler, E. (2022). *Estatísticas do mercado público: as compras públicas representam 12% do PIB*. Recuperado em 2 de outubro de 2024 de <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/estatisticas-do-mercado-publico-as-compras-publicas-representam-12-do-pib/>

Serrano, A. L. M. M. et al. (2019). *Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta de gestão da força de trabalho*. ENAP: Brasília.

Stori Jr., & Gilberto. (2024). *A tecnologia na gestão pública como ferramenta de desenvolvimento social*. Recuperado em 1º agosto de 2024 de <https://cidadesinteligentes.org.br/artigo/a-tecnologia-na-gestao-publica-como-ferramenta-de-desenvolvimento-social/245>

TCU (2021). Tribunal de Contas da União. *Liderança Estratégia Controle*. Brasília: TCU.

TCU (2014). Tribunal de Contas da União. *10 passos para boa governança*. Brasília: TCU.

Terra, A. C. P. (2016). *Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

Villac, T., Bliacheris, M. W., & Souza, L. C. (coords). (2014). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Wilson, J. Q. (1991). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. Basic Books. NY. p. 23.
[iew?r=eyJrIjoiNWZlZGFhMzctMzQ5OS00Y2YwLWJkMmMtYj-gwNTlkY2YwMDFmliwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04Y](#)

