

A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático

Alex Cavalcante Alves

1. Introdução

O trabalho busca apresentar os avanços alcançados na profissionalização do serviço público federal brasileiro, em ótica lançada sobre seu quadro burocrático, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988¹, resultado não apenas do texto constitucional, mas de ações administrativas e legislativas adotadas ao longo das décadas seguintes, desde a edição do texto até a consolidação do período democrático hoje vivido pelo País.

Nesse sentido, pretende-se, por meio de revisão bibliográfica e pesquisa legislativa, demonstrar o cenário da profissionalização burocrática brasileira no período pós-constituição; os resultados da reforma gerencial adotada em meados da década de 1990, que implicaram em alteração constitucional para positivar a eficiência como valor a ser alcançado pelo serviço público brasileiro, bem como na institucionalização dos primeiros canais de ampliação da participação cidadã no processo de tomada de decisão do setor público; e os avanços que se seguiram até os dias atuais.

Em abordagem exploratória, e em recorte delimitado à esfera federal, parte-se da Constituição Federal de 1988 e do impacto da redemocratização no serviço público, que viveu diferentes movimentos quanto ao tamanho e aplicação da máquina burocrática nos anos seguintes à sua promulgação. Em seguida, aborda-se a profissionalização ocorrida a partir da segunda metade da década de 1990 até os dias atuais, tratando da legislação e das políticas que foram utilizadas como instrumentos para o desenvolvimento da máquina pública, mencionando casos e interações exitosas. Por fim, abordam-se os desafios que ainda restam a enfrentar na continuidade dessa construção.

2. A Constituição Federal de 1988 e a democratização sob a ótica do serviço público

Após período de vinte e um anos de ditadura militar ostensiva e três anos de um governo civil que realizou a transição institucional, num total de vinte e quatro anos sem exercício pleno das faculdades democráticas, o advento da Constituição Federal de 1988 foi ao encontro de anseios da sociedade por um Estado que assegurasse a democracia e a cidadania. Especificamente quanto à Administração Pública, deixava-se um período no qual a opinião política era cerceada, no qual expurgos e demissões por razões políticas não foram raras e no qual a sensação de estar vigiado era uma constante, para então buscar-se viver novos tempos.

A Constituição Federal não delimitou claramente a atuação do Estado na economia. Vinha-se de um período de forte participação estatal na economia nacional. Nesse sentido, não obstante o caráter progressista, de seu texto, acabou por reafirmar uma máquina pública grandiosa e envolvida nos diversos temas sociais e econômicos nacionais, em caráter mais provedor do que regulador.

Essa visão se reflete no Capítulo VII da Constituição Federal de 1988, destinado à Administração Pública, que se ocupa de estabelecer normas fundamentais para a organização administrativa, com especial destaque para os servidores públicos.

¹ A ditadura militar tem fim em 1985, ano em que assume, pela via indireta, o presidente civil José Sarney. No entanto, o ordenamento constitucional democrático só ocorre com a promulgação do texto de 1988, após assembleia constituinte.

Na parte geral, é abordada a forma de acesso a cargos públicos, que apresenta como regra o ingresso por concurso público. Tal regra é excepcionalizada no próprio texto constitucional, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previu a concessão de estabilidade àqueles servidores com mais de cinco anos de funcionalismo, mesmo que não tivessem prestado concurso público para ingresso nos cargos.

A parte específica dedicada aos servidores públicos institui o Regime Jurídico Único e os planos de carreira para os servidores públicos, assegura direitos trabalhistas aos servidores públicos, prevê as hipóteses de remuneração por subsídio, bem como o regime de previdência do funcionalismo (BRASIL, 1988).

Verificou-se, portanto, o primeiro movimento após a Constituição Federal: a efetivação de servidores e o estabelecimento de um regime jurídico específico na esfera Federal. Houve grande preocupação dos constituintes em assegurar garantias ao funcionalismo, o que é natural depois de período tão longo de repressão, mas tal preocupação não foi acompanhada das menções à eficiência e à busca por resultados.

Esse espírito levou à consolidação da visão burocrática, deixando originalmente afastados os pressupostos de administração gerencial que começavam a surgir em outros países naquele momento histórico. O arcabouço constitucional, social e político da época, aqui referido, acabou por não permitir que o governo do Presidente José Sarney fosse lembrado nos manuais de Administração Pública por resultados concretos na profissionalização da burocracia, não obstante “[...] a criação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, e da carreira de Especialista em Políticas Públicas” (PALUDO, 2013, p. 91). A lei que trata do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais teve a tramitação iniciada ainda no governo Sarney, mas foi sancionada no governo seguinte.

Com a primeira eleição presidencial do período democrático, realizada em 1989, o candidato Fernando Collor de Mello, adotou, em seu discurso político, a figura da “caça aos marajás”, por meio da qual prometeu acabar com desvios de conduta e altos salários no funcionalismo público. Eleito, lançou, em 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND), com as primeiras privatizações. O governo Collor é tido tradicionalmente pela doutrina como o que inseriu as bases para a reforma gerencial que ocorreria na metade da década de 1990. Estimulou programas de demissão voluntária e fundiu Ministérios, mas tais ações não se mostraram exitosas para a profissionalização da máquina pública, pois foram acompanhadas de grande instabilidade na economia. De qualquer modo, estava iniciado o segundo movimento após a Constituição Federal: a desmobilização e tentativa de enxugamento da máquina pública. Após o impedimento do Presidente Collor, assumiu o governo o Vice-Presidente Itamar Franco, de perfil moderado. As bases para a estabilidade econômica foram prioridade de seu ministério, culminando com o lançamento, em 1994, do Plano Real, o qual foi capitaneado pelo seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que viria a ganhar as eleições presidenciais daquele ano e assumir o governo no ano seguinte.

3. A profissionalização burocrática a partir da segunda metade da década de 1990 até os dias atuais

A necessidade de rever a orientação da máquina pública levou ao lançamento, em 1995, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentou como plataformas o ajuste fiscal e a orientação da economia para o mercado, bem como a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua capacidade de implementação de políticas públicas.

A reforma buscou conciliar a estabilidade econômica alcançada no período com a implementação de novos modelos de gestão. Desde então, foram criadas agências reguladoras em diversos setores; foram instituídas figuras de cooperação entre entes públicos e agentes privados, sob ótica de menor concentração de atividades nas mãos do Estado; foram traçadas diretrizes de responsabilização de gestores públicos e foi estimulada a participação da sociedade civil em instâncias de diálogo com o governo.

Com a eleição, em 2002, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, em 2010, da Presidente Dilma Rousseff, houve reassimilação de funções pelo Estado, com realização expressiva de concursos públicos para admissão de servidores e criação de órgãos públicos, mantendo-se, no entanto, as linhas gerais de estabilidade macroeconômica construídas a partir da segunda metade da década de 1990. Foi ampliado o foco de investimentos públicos em programas sociais, de infraestrutura (a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), políticas distributivas e tornada mais perceptível a interferência do Estado na esfera econômica, mas foram mantidas as principais estruturas construídas pela reforma gerencial.

Em meio a movimentos pendulares em temas como tamanho da máquina pública e incrementais em temas como responsabilidade fiscal e participação cidadã, foi sendo consolidada a profissionalização da burocracia brasileira a partir da segunda metade da década de 1990 até os dias atuais, conforme se detalha a seguir.

3.1 Reforma do Aparelho do Estado e busca da eficiência

A Constituição Federal de 1988 é tida, em seu texto original, como depositária de princípios da Administração burocrática. Há traços de organização burocrática em estruturas administrativas milenares como as de civilizações antigas, da Igreja, da diplomacia e das forças militares. Mas, como afirma Luiz Carlos Bresser-Pereira, o modelo burocrático que se conhece hoje surgiu para substituir o modelo patrimonial de administração, que se revelou “incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares” que despontaram a partir do século XIX na Europa (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Em referência aos estudos de Max Weber sobre o assunto, Idalberto Chiavenato enumera, dentre as características da burocracia, a definição prévia de regulamentos; a formalidade; a racionalidade; a padronização das rotinas e procedimentos; o caráter impessoal e a previsibilidade do funcionamento da organização (CHIAVENATO, 2003, p. 262).

Em que pesem os aspectos positivos da organização burocrática, é a exacerbação da desconfiança mútua entre administradores e administrados uma das causas da morosidade e da burocracia no sentido pejorativo, reconhecida pelo excesso de documentação exigida para comprovar determinadas situações ou peticionar ao Estado, e pela lentidão em parcela considerável dos processos decisórios do setor público.

Soma-se aos controles rígidos e à ênfase nos processos a grande atenção dedicada pelo Estado para sua própria estrutura, o que acaba por prejudicar o seu olhar para o público e, em última análise, a própria efetividade da prestação dos serviços públicos.

A constatação das imperfeições do modelo burocrático pavimentou os caminhos para a adoção do modelo gerencial. A segunda metade da década de 1990 foi o momento em que a Administração Pública brasileira deu passos firmes para a adoção do modelo. De acordo com o texto do Plano Diretor

de Reforma do Aparelho do Estado, a reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deveria considerar “a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional” (BRASIL, 1995, p. 17).

Ainda de acordo com o texto do Plano Diretor, a administração pública gerencial está lastreada pelo modelo anterior (burocrático), da qual conserva alguns dos princípios básicos, como a admissão por mérito, a estruturação de carreiras, a avaliação de desempenho e o treinamento continuado (BRASIL, 1995).

Nesse cenário, a doutrina da Administração Pública passou a defender a ideia de privatização dos serviços que o Estado não conseguia mais prover adequadamente, reservando-lhe apenas as atividades cujo exercício lhe é exclusivo, como polícia, diplomacia, definição do orçamento público, arrecadação. Esse modelo inicial, chamado gerencial puro, foi sofrendo ponderações ao longo do tempo, passando a contemplar, a depender do estudo, um Estado menos ou mais robusto, provedor ou regulador, mas sempre conservando uma perspectiva de responsável direto pela política nacional de bem-estar.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, as características da administração pública gerencial podem ser resumidas em descentralização política, descentralização administrativa, redução de níveis hierárquicos, pressuposto da “confiança limitada”, em lugar da “desconfiança total” no gestor público, controle por resultados dos processos administrativos e administração com foco no atendimento às necessidades do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

A execução direta foi dando lugar à privatização de parte do setor produtivo estatal e foram criadas agências reguladoras, com autonomia, para assegurar a qualidade da prestação, nesse novo cenário, dos serviços de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e combustíveis, transportes, vigilância sanitária, saúde suplementar, recursos hídricos e cinema.

Essa mudança de paradigma tinha um valor como norte: a busca da eficiência. No entanto, esse valor só foi acrescentado aos dispositivos constitucionais sobre serviço público com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que, dentre as modificações de princípios e normas referentes à Administração Pública, deu a seguinte redação ao caput do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] (BRASIL, 1998).

A emenda também fez com que o texto constitucional, em seu art. 41, dedicado aos servidores públicos, passasse a prever a perda de cargo decorrente de avaliação de desempenho e a avaliação especial de desempenho para aquisição de estabilidade no serviço público. Afirma-se, portanto, que a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi o principal instrumento de reforma da máquina pública no plano constitucional da década de 1990.

3.2 O estímulo à participação cidadã e a responsabilização dos agentes públicos

A Reforma do Estado também inseriu no plano administrativo o estímulo à participação dos cidadãos na gestão e fiscalização de temas conduzidos pela Administração Pública, como nas figuras dos conselhos, audiências e consultas públicas e do orçamento participativo.

Os conselhos surgiram como esferas nas quais haveria previsão de interação entre representantes governamentais e da sociedade civil no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. A respeito do êxito dessa iniciativa, destaca Fernando Luiz Abrucio:

“Para finalizar os comentários sobre a Governança Pública das políticas, a interação Estado-sociedade é uma variável-chave para o bom desempenho delas. A utilização das arenas participativas é uma marca das políticas sociais. O desenho destas políticas se tornou mais aberto à participação e ao controle social. É claro que a diversidade de situações no Brasil faz com que muitos destes conselhos ainda não funcionem a contento. Mas o processo de criação de capital social é longo e incremental. Recente trabalho de Biderman e Avelino (2011) analisou as auditorias da Controladoria Geral da União e mostrou que nos lugares onde o Conselho Municipal de Saúde existe há mais tempo, menores são as chances de haver corrupção nesta área” (ABRUCIO, 2014, p. 24).

Ainda a respeito do estímulo à participação, menciona-se, a título de exemplo, a previsão de audiência pública no art. 21 do Anexo I ao Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, que constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL:

Art. 21. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública com os objetivos de:

- I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;
- II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;
- IV - dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.

Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 1997).

O orçamento participativo, que ganhou destaque como iniciativa experimental na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, e foi difundido como boa prática nas administrações municipais pelo Brasil ao longo da década de 1990, ganhou previsão na legislação federal, ainda que com enfoque local, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Já no final da primeira e no início da segunda década de 2000, são marcantes a edição do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que institui a Carta de Serviços ao Cidadão, e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

A Carta de Serviços ao Cidadão é documento que, para cada instituição pública, consolida, em linguagem acessível, o rol dos serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas que realizam atendimento ao público. Nesse sentido, o art. 11 do Decreto nº 6.932/2009 assinala:

Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência.

§ 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

§ 2º A Carta de Serviços ao Cidadão deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com:

I - o serviço oferecido;

II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço;

III - as principais etapas para processamento do serviço;

IV - o prazo máximo para a prestação do serviço;

V - a forma de prestação do serviço;

VI - a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e

VII - os locais e formas de acessar o serviço.

[...]

§ 4º A Carta de Serviços ao Cidadão será objeto de permanente divulgação por meio de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores (BRASIL, 2009).

Trata-se de verdadeira política de facilitação de acesso e conscientização da população sobre os serviços públicos, determinativa para os órgãos públicos federais, que passou a expressar com maior clareza a missão institucional de cada um dos órgãos da Administração.

A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, regulamenta o direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 a qualquer pessoa de solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos informações públicas que sejam de sua responsabilidade. Em sua operacionalização, a legislação prevê o rito processual de solicitação de acesso, inclusive por meios eletrônicos, e a responsabilização dos agentes públicos que obstarem ou procrastinarem o acesso a esse direito.

As duas ferramentas, ao facilitar o acesso à informação por parte dos cidadãos, concluíram construção exitosa, realizada ao longo de todo o período democrático, no sentido de garantir ao cidadão o conhecimento dos produtos da máquina pública, tornando viável a possibilidade de sua participação, de forma consciente, nos debates sobre as políticas públicas.

Acompanhando a ampliação da transparência e da participação cidadão, a responsabilização dos agentes públicos avançou de forma expressiva de meados da década de 1990 até os dias atuais. Frise-se a relevância da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000, que estabeleceu limites para gastos de pessoal, regras para endividamento e estimulou a responsabilidade e a transparência na gestão fiscal realizada pelos gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal.

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, inovou ao prever de forma clara a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, passando a prever o acordo de leniência, facultada sua celebração à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, que poderá firmá-lo com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos tipificados pela Lei que colaborem com o deslinde das investigações e do processo administrativo, desde que dessa colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração e maior celeridade na obtenção de informações para comprovar o ilícito (BRASIL, 2013b).

3.3 Agenda de governança e qualidade da gestão

A formalização do ingresso, na agenda governamental, da pauta da qualidade da gestão pública durante a década de 2000 se deu com a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, por meio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

O GESPÚBLICA foi criado com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, contemplando a implementação de medidas de transformação da gestão, a consolidação da administração pública profissional voltada aos interesses dos cidadãos, com vistas a:

Art. 2º.

I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

Entre as contribuições do Programa, estão a realização de benchmarking de boas práticas entre as instituições públicas, o desenvolvimento do modelo de Autoavaliação da Gestão Pública, a disseminação das Cartas de Serviços ao Cidadão e a elaboração de manuais sobre simplificação administrativa e gestão de processos na Administração Pública.

Pode-se afirmar que, além do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pelo GESPÚBLICA, funcionaram como agentes expressivos da propagação da agenda de governança e qualidade da gestão, nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União – TCU e as Agências Reguladoras.

O Tribunal de Contas da União – TCU, por sua estrutura, reputação e pela qualidade técnica dos seus quadros, tem executado com êxito tal agenda, produzindo estudos, eventos e parcerias sobre a governança pública. O ministro e ex-Presidente daquela Corte, João Augusto Ribeiro Nardes, destacou, em artigo acerca do tema, a necessidade de melhorar a governança pública no País:

“Em suma, melhorar a governança significa ouvir a população e planejar melhor, ter bons processos de trabalho, servidores públicos escolhidos com critério e remunerados segundo a qualidade de seu trabalho e ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente. É divulgar, com total transparência, os resultados alcançados. Com uma melhor governança é possível, no curto prazo, mesmo sem reformas estruturantes como a previdenciária, trabalhista, política e fiscal, fazer mais com o mesmo volume de recursos, acelerar o ritmo das obras, melhorar a qualidade do serviço prestado nos hospitais, nas escolas, na pesquisa, no meio ambiente” (NARDES, 2013, p. 10).

O Referencial Básico de Governança, elaborado pelo TCU em 2013, é um guia baseado em publicações nacionais e internacionais de referência sobre o assunto, notadamente de entidades associativas de órgãos de controle como a International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, e de estudos econômicos e gestão como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. O trabalho aponta os princípios básicos da governança no setor público, diretrizes e práticas para a boa governança (BRASIL, 2013c), servindo para consulta pelos

diversos órgãos da Administração Pública. Destaca-se que o TCU assumiu agenda de interação privilegiada com a OCDE, tendo assinado, em 8 de outubro de 2013, acordo de cooperação no evento “Governança Pública e Controle Externo” (BRASIL, 2014, p. 515).

As Agências Reguladoras, instituídas durante a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, que possuem uma carreira nova e com boas perspectivas de crescimento, têm se destacado na adoção de boas práticas, notadamente a Análise de Impacto Regulatório – AIR, sob estímulo do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação da Casa Civil da Presidência da República – PRO-REG. Dentre as experiências das Agências, destacam-se a da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, pioneira na consolidação da cultura de AIR, e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que regulamentou a elaboração das AIR por meio da Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013. O art. 2º da Resolução Normativa assinala:

Art. 2º A AIR é o procedimento por meio do qual são providas informações sobre a necessidade e as consequências da regulação que está sendo proposta e é verificado se os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados, bem como se, entre todas as alternativas avaliadas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a ação é a mais benéfica para a sociedade (BRASIL, 2013).

Em anexo à Resolução Normativa, existe formulário, a ser preenchido pelas unidades organizacionais da ANEEL responsáveis pela elaboração do regulamento, do qual devem constar, necessariamente, a identificação do problema, as justificativas para a intervenção da Agência no assunto, os objetivos almejados com a intervenção e a análise dos impactos das opções elencadas, bem como as formas de acompanhamento dos resultados.

3.4 Política de valorização e avaliação dos servidores públicos federais

A partir da segunda metade da década de 1990, houve evidente política de valorização dos servidores públicos brasileiros. No entanto, há alguns aspectos que distinguem o governo de Fernando Henrique Cardoso do governo de seus sucessores Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, como se verá a seguir.

O governo Fernando Henrique Cardoso, com a Reforma do Aparelho do Estado, buscou melhorar a remuneração e tornar mais atraentes as carreiras típicas de Estado com exigência de formação universitária. Acerca da valorização inicial, José Matias-Pereira afirmou:

“A partir de 1995, sem perder de vista os imperativos do ajuste fiscal, o governo buscou elevar o padrão de remuneração do setor público, tendo como parâmetro o setor privado. Passou a praticar uma política de reajustes diferenciados, tendo revisado substancialmente a remuneração de cerca de 40 carreiras estruturadas. Assim, diversas categorias do serviço público, sobretudo em áreas essenciais da atividade do Estado, tiveram seus salários revistos com base nas remunerações pagas no setor privado, gerando reajustes que chegaram em alguns casos a mais de 200%. Por meio dos reajustes diferenciados, o Governo Federal buscou reter seus quadros mais qualificados, e atrair novos servidores para as carreiras de Estado — para as quais foram organizados concursos anuais de ingresso” (MATIAS-PEREIRA, s/d, p. 14).

Em recorte desse período histórico, Aleksandra Pereira dos Santos e Ana Luiza Machado de Codes assinalaram o aprimoramento da profissionalização conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública e as iniciativas do hoje extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado para o fortalecimento de carreiras estratégicas:

“[...] durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a ENAP passou a formular e difundir as propostas da nova administração pública entre os servidores federais, sob a direção do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que também reativou concursos para as carreiras de EPPGG² e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO)” (SANTOS; CODES, 2014, p. 1).

Como verificado, a política de valorização nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) se deu de forma a priorizar as carreiras de nível superior integrantes do núcleo estratégico do Estado. Corrobora essa análise o estudo da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, que apontou como boas práticas o caso da profissionalização do serviço público brasileiro no período que se seguiu à Reforma do Aparelho do Estado:

“Concretamente se instauró una nueva política de recursos humanos, un Servicio Civil y una política de concursos públicos (1997) que considera:

- La planificación anual de apertura de cupos en la administración federal.
- El dimensionamiento de cupos considerando la dotación necesaria en cada órgano y entidad, la vacante prevista de cargos y la corrección de emergencia de eventuales fallas verificadas;
- El aprovechamiento total de los candidatos seleccionados, sin lista de esperas y con el cierre del concurso y consecuente contratación de los seleccionados;
- La renovación gradual, pero constante, de los cuadros, con énfasis en la asimilación cuidadosa de los nuevos servidores, por los órganos o entidades receptoras.
- La priorización para la contratación de cargos de nivel superior y de las carreras del núcleo estratégico” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 2014, p. 68).

Os impactos dessa política se deram com o fortalecimento da alta burocracia em carreiras econômicas, fiscais e de gestão, em detrimento dos quadros de burocratas do nível de rua, geralmente com exigência de formação de nível médio. Os concursos para este último segmento foram reduzidos e não havia sensação de serem prestigiados pelo Estado, cogitando-se até mesmo a descontinuidade do recrutamento, flexibilização de regime jurídico ou mesmo terceirização de atividades de menor especialização.

Em tempos de enxugamento da máquina pública, houve a edição da Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor, que instituiu o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, a redução da jornada de trabalho com redução da remuneração e a licença sem remuneração incentivada no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001a). Com a norma, foi estimulada a dedicação parcial dos funcionários, com conseqüente redução do gasto público. A exceção se deu com relação às carreiras estratégicas, que tinham possibilidades limitadas de demissão voluntária e vedação à redução de jornada.

Residem na priorização das carreiras estratégicas de nível superior e na flexibilização da dedicação ao serviço público as diferenças mais marcantes entre a política de valorização do governo Fernando Henrique Cardoso e a promovida pelo governo Lula (2003-2006; 2007-2010), com continuidade no governo de Dilma Rousseff (2011-2014, reeleita para mandato de 2015 a 2018).

² Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, também conhecida popularmente como carreira de “Gestor”.

A partir de 2003, a política de valorização passou a prever maior protagonismo dos servidores em negociações salariais e continuidade de valorização das carreiras de nível superior, mas acompanhada de paulatina recomposição salarial e reposição da força de trabalho em carreiras de base, o que contribuiu para aumentar a atratividade do serviço público com relação aos quadros de formação elevada do País.

Esse movimento de profissionalização não se deu apenas no aumento da qualidade dos quadros recrutados e na realização de concursos públicos com maior frequência, mas também alcançou a qualificação profissional do servidor ingresso e, posteriormente, a cobrança por resultados. Segundo Marizaura Reis de Souza Camões e Diogo Ribeiro da Fonseca:

“Seguindo essa tendência internacional, a Administração Pública Brasileira também iniciou um movimento no sentido de modernizar e profissionalizar o serviço público tornando a gestão de pessoas uma ferramenta estratégica. A iniciativa de adotar o modelo de gestão por competências ocorreu nos primeiros anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva pela edição do Decreto nº 5.707/2006 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP para os órgãos do Poder Executivo. A premissa dessa política é a profissionalização dos servidores públicos sob os pressupostos do modelo de gestão por competências aplicado à capacitação” (CAMÕES; FONSECA, 2014, p. 1).

A Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu a sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal, estabelecida com o objetivo de promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas do setor público. A avaliação se dá tanto no aspecto individual quanto no institucional, que deve refletir a contribuição da equipe de trabalho para o alcance das metas e para os resultados da instituição.

Os procedimentos operacionais de avaliação de desempenho foram definidos no Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que descreve as gratificações em cada uma das diversas carreiras do Poder Executivo que utilizam, na composição da remuneração dos seus servidores, a soma de vencimento básico e gratificação de desempenho pelo exercício da atividade específica³. As metas e os resultados objeto da Lei devem ser amplamente divulgados pelas instituições públicas.

Mais recentemente, foi editada a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, conhecida como “Lei de Conflito de Interesses”, tratando do conflito de interesses no âmbito federal. A Lei define como conflito de interesses “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BRASIL, 2013a). A norma trouxe em seu texto diversas restrições aos gestores públicos, inclusive elencando casos em que devem ser observados períodos de quarentena quando do seu desligamento do serviço público, dificultando o seu trânsito entre funções no serviço público e na iniciativa privada, em sentido oposto ao da Medida Provisória nº 2.174-28/2001.

4. Desafios a enfrentar

A profissionalização da burocracia no País ainda tem grandes desafios para sua implementação em larga escala, que vão desde a forma de recrutamento e ingresso até a efetiva entrega dos serviços públicos.

³ As carreiras estratégicas, ou “típicas de Estado”, são remuneradas, em sua maioria, por subsídio, não possuindo parcela remuneratória variável por desempenho.

Não há dúvidas que o ingresso no serviço público, por meio de concursos públicos, foi um grande avanço para a profissionalização da burocracia no País. No entanto, a população ainda reclama da qualidade do serviço público prestado e da dificuldade de acesso aos serviços públicos em geral. O processo seletivo, por si só, é um avanço, mas não tem se mostrado suficiente. Faltam exames psicotécnicos, entrevistas, testes vocacionais e de aptidão para o exercício da função.

Além dos problemas no recrutamento, falta, em diversos cargos públicos, a mensagem inicial. Por diversas vezes, o governo, empregador, não informa aos servidores o que espera deles em termos de resultados, qual sua missão, seu compromisso. Não é razoável que o servidor ingresse numa função pública sem saber exatamente qual o papel da instituição e o seu papel dentro dela.

Se essas noções são claramente transmitidas nos cursos de formação da alta burocracia do Poder Executivo Federal, quando no ingresso em carreiras estratégicas como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diplomata, são, de outro modo, passadas de forma ainda incipiente, ou mesmo inexistente, em carreiras intermediárias e de nível de rua.

O candidato aprovado para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com a formação pessoal que detenha e o estudo preparatório para as provas, pode ter ainda competências a aprimorar para o exercício de sua missão. No entanto, na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, terá contato com palestras de profissionais do governo, que apresentarão o cotidiano da máquina pública, auxiliando na formação abrangente que um profissional desse porte precisa deter para desempenhar suas funções.

Da mesma forma, o candidato aprovado na prova do concurso para a carreira diplomática pode nem sempre preencher de plano todos os requisitos para exercer, no dia a dia, a representação dos interesses internacionais do Brasil. No entanto, eventual lacuna será sanada ao longo de extenso treinamento no Instituto Rio Branco, escola de governo que prepara os diplomatas recém ingressos na carreira para o exercício dessa nobre tarefa, promovendo a interação com profissionais experientes e o convívio com os novos colegas de carreira.

Esses exemplos, mencionando duas carreiras que são sinônimos de burocracia profissional no Brasil, cedem seus quadros para o exercício de elevadas funções no setor público e possuem egressos por toda a tecnocracia nacional, mostram a importância do curso de formação para a valorização e adequado treinamento inicial dos servidores públicos quando do seu ingresso. Note-se que as duas carreiras ministram seus cursos de formação inicial em renomadas escolas de governo federais.

A instituição de cursos de formação em larga escala para as carreiras públicas permitiria enorme ganho qualitativo para o serviço público, que passaria a contar cada vez mais com profissionais preparados para bem desempenhar o seu papel perante a sociedade. Mas, até o momento atual, o governo acaba por não dizer à maior parte de sua força de trabalho, quando de sua admissão, o que espera dela.

Merece atenção a noção de carreira no funcionalismo brasileiro, que se, por um lado, pode ser considerado um avanço dessas décadas, por outro, recebe críticas por disfunções como seu engessamento, a criação de especificações minuciosas ao extremo, as remunerações díspares e a pouca amplitude interna. A esse respeito, assinalou, em estudo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento: “En América Latina, en la mayor parte de los casos la profesionalización suele entenderse como equivalente a la construcción de servicios civiles de carrera. Si bien este formato institucional (uno entre los posibles) ha producido en determinados países (desde Costa Rica hasta Uruguay, pasando por

las “carreiras” de Brasil) notorios avances en la introducción de garantías de mérito, no es menos cierto que suele venir asociado con una rigidez que tiende a dificultar su manejo (la evolución de la “planta” chilena podría ser un buen ejemplo de ello)” (BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO - BID, 2014, p. 125).

A profissionalização passa ainda pela redução das disparidades salariais, onde, de um lado, há salários bastante elevados como os dos servidores administrativos do Poder Legislativo e, de outro, salários abaixo de médias aceitáveis para profissionais que realizam trabalhos em contato com os cidadãos na implementação de políticas públicas estruturantes de educação, saúde e segurança pública. A maior padronização da remuneração também contribuiria para conferir ao servidor e à sociedade em si maior noção de carreira no serviço público, em lugar do atual cenário em que cada carreira pública possui regramento, remuneração e especificidades distintas quanto à remuneração.

Nesse sentido, o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE intitulado “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo” apontou:

“Com um processo de definição salarial centralizado e por carreira, em que as carreiras são utilizadas por organizações individuais para atribuir vantagens aos diferentes cargos, o Brasil acumula as desvantagens de um sistema descentralizado, ou seja, a ausência de uma perspectiva global do governo e níveis diferenciados de remuneração nem sempre legítimos entre carreiras e ministérios, sem as vantagens de um sistema descentralizado, ou seja, a delegação da responsabilidade administrativa aos gerentes e diretores de ministérios e agências. Mesmo para os ministérios, departamentos e agências, há relatos de posições semelhantes com escalas salariais diferentes” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE, 2010).

Após tecer crítica em semelhante sentido aos estudos citados quanto ao modelo de carreiras brasileiro, Luiz Carlos Bresser-Pereira ponderou, em artigo:

“Isto não significa, entretanto, que não existam carreiras na administração pública brasileira. Sem dúvida elas existem, conforme muito bem as analisou Ben Ross Schneider (1994, 1995). São antes carreiras pessoais do que carreiras formais. São carreiras extremamente flexíveis, constituída por funcionários que formam a elite do Estado. Estes funcionários circulam intensamente entre os diversos órgãos da administração, e, ao se aposentarem, tendem a ser absorvidos pelo setor privado. Se Schneider acrescentasse que a ocupação de DAS faz parte integrante desse processo instável e flexível, mas mais baseado no mérito do que ele supõe, teríamos um bom quadro do sistema de carreiras informais existentes na alta burocracia brasileira. Um quadro que poderá ser aperfeiçoado com a adoção de uma concepção moderna de carreira que compreenda: ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto de assessoramento; versatilidade de formação e no treinamento permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 16).

Conjugada com a perspectiva de carreira do funcionalismo, merece destaque a questão da efetiva chegada ao cidadão das políticas desenhadas pelo governo, conforme assinalado por recente estudo divulgado pela PriceWaterHouseCoopers Brasil, em sua mensagem inicial:

“A imensidão de recursos que hoje acaba servindo apenas para lubrificar a máquina pública precisaria ser canalizada para a satisfação desse cliente-cidadão. Para isso é preciso agilidade, inovação, novas formas de parceria com outras esferas da sociedade. E, acima de tudo, visão, um senso de missão e uma reconfiguração de ente público e de suas lideranças” (PRICEWATERHOUSE COOPERS BRASIL, 2014, p. 1).

Os líderes de média gerência, grupo de servidores que poderia ser responsável por ampliar a comunicação entre a Alta Administração e os burocratas de nível de rua, assegurando a chegada aos cidadãos dos resultados das políticas, ainda carecem de formação específica e são uma questão que carece de desenvolvimento no setor público brasileiro. A respeito dessa categoria, assinalaram Gabriela Spanghero Lotta, Roberto Rocha Coelho Pires e Vanessa Elias Oliveira:

“[...] poucos são os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores e os formuladores (HOWLETT, 2011; MEIER, 2009; PIRES, 2011; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011). Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula” (PIRES, 2010) (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 466).

Ainda sobre a burocracia de médio escalão, Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanghero Lotta destacaram:

“No que tange ao relacionamento horizontal, isto é, entre as diferentes políticas e/ou órgãos do governo, exige-se dessa burocracia de médio escalão a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas quais circula, bem como a capacidade de desenvolver métodos heterogêneos de negociação. E, nesse processo, ainda lhe cabe a responsabilidade de, ao circular entre diferentes agências, articular e negociar ações conjuntas para preservar e zelar pela manutenção das diretrizes e princípios do programa” (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 299).

Nota-se, portanto, a relevância de melhor compreender e estimular a excelência desses profissionais, como forma de assegurar a coerência entre as políticas desenhadas pelos gestores da Alta Administração e a efetividade de sua aplicação na ponta.

Outra questão afeta à profissionalização da burocracia, no tocante à avaliação de desempenho, é o estágio probatório, que não tem servido adequadamente à função de exonerar o servidor que apresente rendimento abaixo do esperado pela Administração. Há uma tendência de que os gestores se sintam constrangidos de aplicar corretamente o instituto e tendam a avaliar positivamente os integrantes de suas equipes.

Na mesma linha, é necessário examinar a melhor utilização do instituto da estabilidade. E não se defende de forma alguma sua extinção, por entendê-la ferramenta de grande valia para a prevalência da técnica quando em conflito com a política. A estabilidade permite, pois, que o servidor de carreira se negue a executar ato que entenda ilegal, sem que isso lhe gere sanções como a demissão, à qual estaria sujeito empregado em situação de insurgência contra ordem abusiva de superior na iniciativa privada.

No entanto, os gestores públicos pouco têm utilizado as ferramentas que a própria lei prevê para que a estabilidade seja desconsiderada, em caso de desídia ou desempenho insatisfatório do servidor no cumprimento de suas funções. A lei não confere ao servidor descompromissado qualquer benefício de estabilidade, no entanto a prática tem permitido o convívio entre desídia e estabilidade. Essa característica contribuiu para que o País não avançasse, na comparação de dados entre 2004 e 2013, na avaliação do BID sobre os indicadores de Gestão do Emprego no Setor Público:

“En relación con los desafíos pendientes, pese a que está prevista la desvinculación por mal desempeño, al año 2013 aún no se había implementado en la práctica, lo cual ha disminuido la valoración del subsistema de Gestión del Empleo” (BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO - BID, 2014 p. 172).

A formação cultural do povo brasileiro transfere ao Estado muitas das responsabilidades sobre os acontecimentos da vida cotidiana e o Estado brasileiro, independentemente da orientação política de seus governantes, não tem por tradição se furtar de incorporar como suas as atribuições que essa cultura lhe delega. Dessa forma, cresce em atribuições sem, por vezes, conseguir assegurar a qualidade do serviço prestado e da administração da máquina burocrática em si.

Nesse cenário, o Estado presta serviços de qualidade em determinadas ilhas de excelência, diante da organização autônoma ou estrutura corporativa de determinados órgãos e autarquias; ou ao espírito público de servidores que, por seu voluntarismo, dedicação e/ou aspiração de carreira, formam uma elite burocrática a quem são delegadas as tarefas de elevada complexidade e responsabilidade. No entanto, a Administração há décadas se ressentida da falta de um projeto nacional claro sobre a máquina pública e da falta de coordenação intragovernamental.

A respeito da coordenação, não apenas internamente ao governo, mas também na articulação com a sociedade para o atendimento às inúmeras demandas surgidas no contexto contemporâneo, Goldsmith e Eggers, na obra “Governar em rede: o novo formato do setor público”, afirmam:

“O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 22).

A governança em rede exige maior protagonismo dos cidadãos nas políticas públicas. Não há dúvida de que há a necessidade de se mudar a visão de grande parte da população brasileira, que espera passivamente a solução de todos os problemas pelo Estado. Mas também não há como negar que essa mudança é muitas vezes mais complexa do que uma mudança no paradigma de gestão que possa conduzir à excelência em larga escala no setor público.

Também não há como deixar de levar em consideração o fato de que, por essa cultura em grande parte ligada ao Estado que possui o brasileiro, o exemplo oferecido pela burocracia teria caráter formativo. Receber atendimento de primeira linha nos mais diversos órgãos públicos geraria mudança importante na forma como o cidadão enxerga o Estado – e até mesmo permitiria ao cidadão passar a ver a si próprio como agente da mudança.

O investimento na qualificação de servidores e instalações no atendimento direto ao público também se mostra relevante. Se o serviço público muitas vezes é desprestigiado pela população, é porque a quantidade de servidores e/ou a estrutura colocados nas áreas de atendimento ao público são insuficientes para o atendimento às demandas básicas. No entanto, em termos quantitativos, o número de servidores públicos federais se mostra razoável para as proporções do País. Emerge a questão, portanto, de aprimorar a alocação e a gestão desses quadros, e direcionar recursos para ofertar-lhes estruturas dignas de atendimento.

Quanto ao acesso à informação, apesar dos avanços conquistados ao longo das décadas da redemocratização, o Brasil ainda se ressentida da falta de um banco consolidado e atualizado com avaliações e resultados das políticas públicas em nível nacional, bem como de informações sobre gastos orçamentários explicitadas em linguagem mais acessível ao cidadão comum.

O desconhecimento das normas aplicáveis aos inúmeros casos do cotidiano, com a incessante produção de normas e regulamentos por todas as esferas de Poder, acaba por dificultar o amplo exercício dos direitos e confundir os cidadãos. O desconhecimento das normas acaba por dificultar a argumentação do cidadão contra a autoridade do Poder Público. É necessário consolidar regulamentos administrativos por setor e tema, retirar a vigência dos que não mais se aplicam, enfim, realizar revisão e agrupamento de normativos, com vistas à simplificação de procedimentos administrativos e à desburocratização. Ao eliminar procedimentos desnecessários e tornar a vida do contribuinte mais simples, o governo passa a proporcionar ambiente favorável à livre iniciativa e ao protagonismo cidadão.

5. Conclusões

Apesar dos movimentos em sentidos diversos da máquina pública federal, ora no sentido de um Estado provedor, ora no sentido de um Estado regulador, bem como da convivência de traços dos modelos burocrático e gerencial, são inegáveis os avanços trilhados no sentido da profissionalização da burocracia estatal ao longo do período democrático. Esses avanços, no entanto, não foram suficientes para permitir a implementação, em grau de excelência, das políticas de bem estar social previstas na Constituição Federal, que implicariam na prestação de serviços públicos de alto nível.

A forma constitucionalmente assegurada de provimento de cargos efetivos no serviço público, por meio de concurso público, e a reforma do aparelho do Estado da década de 1990 demonstraram ser importantes avanços rumo à profissionalização da gestão pública, mas não bastaram para o pleno atendimento aos anseios da população brasileira.

Ainda naquela década foram lançadas as bases para que, ao longo da década de 2000, fossem adotadas medidas substanciais para a valorização das carreiras de Estado encarregadas de funções como o planejamento estatal, bem como para que o exercício de suas funções se desse de forma cada vez mais profissional. Adicionalmente, o discurso de qualidade da gestão pública conquistou ampla repercussão na Administração Pública e na sociedade civil.

Apesar das divergências de orientação política, as administrações democráticas brasileiras construíram uma agenda no sentido da profissionalização do serviço público e da consolidação da noção de carreira no setor público.

E nesse ponto acertaram, pois não é possível pensar em melhoria da Administração Pública sem atentar para os servidores públicos, elemento humano que a compõe, sendo responsável por entregar os resultados esperados pela sociedade. Um País como o Brasil, com dimensões continentais, demanda grau de profissionalização do exercício da função pública em patamar tão elevado quanto são os desafios a serem enfrentados rumo ao desenvolvimento nacional.

Esse elemento humano – os servidores públicos – precisa trabalhar em estrutura física e institucional que assegure o exercício de suas funções. Com iniciativas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Anticorrupção e a Lei sobre o Conflito de Interesses, o Brasil criou um quadro institucional importante para a profissionalização da função pública.

No entanto, persiste forte contraste entre, de um lado, uma alta burocracia fortemente qualificada e, de outro, dirigentes e colaboradores que não estão recebendo com clareza as diretrizes do Estado sobre sua atuação e/ou não contam com estrutura adequada em suas repartições para realizar atendimento digno às necessidades da população. Ainda faltam, em diversos locais, instalações modernas, formação de quadros, coordenação interinstitucional, enfim, capacidade de gestão.

Há, portanto, uma série de desafios a enfrentar, que passam pela efetividade dos programas de qualidade da gestão, pela revisão dos métodos de recrutamento de profissionais, de desenvolvimento de inteligência institucional e também da formação inicial para as carreiras públicas – temas que forçosamente farão parte da agenda para a gestão pública nacional em horizonte próximo.

* As ideias externadas neste artigo são de responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente o ponto de vista das instituições às quais esteja vinculado.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz (2014). “Da descentralização à coordenação federativa: trajetória recente das relações intergovernamentais no Brasil”. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DEL DESAROLLO - BID (2014). “Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”. Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés (org.). Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 30 mai. 2015.
- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a nº 87/2015 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 mai. 2015.
- BRASIL (1990). Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 1 mai. 2015.
- BRASIL (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2014.
- BRASIL (1997). Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm>. Acesso em: 9 abr. 2015.
- BRASIL (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.
- BRASIL (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 fev.2015.
- BRASIL (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 mai. 2015.

- BRASIL (2001a). Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001. Institui, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2174-28.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.
- BRASIL (2005). Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 27 fev. 2015.
- BRASIL (2008). Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Conversão da Medida Provisória nº 431, de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11784.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.
- BRASIL (2009). Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- BRASIL (2010). Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.
- BRASIL (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.
- BRASIL (2013). Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013. Aprova a Norma de Organização ANEEL nº 40, que dispõe sobre realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR – no âmbito da Agência. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2013540.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- BRASIL (2013a). Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 27 fev. 2015.
- BRASIL (2013b). Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- BRASIL (2013c). Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

- BRASIL (2014). Controladoria-Geral da União. Orientação Normativa nº 2, de 9 de setembro de 2014. Dispõe sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo Federal. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/arquivos/OrientacaoNormativaCGU_02_12_09_2014.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.
- CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da (2014). “Dimensões político-estruturais do desenvolvimento de servidores no governo federal brasileiro: avanços e desafios”. XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (org.) (2015). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
- CHIAVENATO, Idalberto (2003). Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2014). “Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe (Nov. 2014)”. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 11 abr. 2015.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D (2006). Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília/São Paulo: ENAP/Unesp, 2006.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias (2014). “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José (s/d). “Administração Pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o Serviço Público Federal”. Disponível em: <<http://www.fonacate.org.br>>. Acesso em 20 jun. 2015.
- NARDES, João Augusto Ribeiro (2013). “A Contribuição do TCU para a Governança e o Desenvolvimento”. Disponível em: <<http://www.gestaopublicaeficiente.com.br>>. Acesso em: 28 abr. 2015.
- NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes (2014). Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE (2010). “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE - BRASIL, 2010”. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 27 mai. 2015.
- PALUDO, Augustinho (2013). Administração Pública. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS BRASIL (2014). “O futuro do governo: novo paradigma na gestão pública (jun. 2014)”. Fernando Alves; Ricardo Ribas (org.). Disponível em: <<http://www.pwc.com>>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- SANTOS, Aleksandra Pereira dos; CODES, Ana Luiza Machado de (2014). “A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: evolução e impacto no Estado brasileiro”. XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

Resenha Biográfica

Alex Cavalcante Alves é servidor público federal no Brasil, atualmente exercendo funções de assessoramento administrativo na Agência Nacional de Energia Elétrica. Exerceu os cargos de Analista Judiciário do Superior Tribunal de Justiça e de Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores. É bacharel em Direito e Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília, com especialização em Direito Público. Tem como foco de pesquisa as áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito Administrativo e Relações Internacionais. Contato: alex.cavalcante@gmail.com.