



**UFRRJ**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO

**IEC**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES

# RDPCC

## Revista de Direito Público Contemporâneo

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ

Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela  
Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, IEC



# RDPC

## Revista de Direito Público Contemporâneo

**Ano nº 01 | Volume nº 01 | Edição Extra | Dez 2017**  
**Año nº 01 | Volumen nº 01 | Edición Extra | Dic 2017**

**Fundador:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.**

**Editores-Chefes | Editores-Jefes:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.**

**Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, UEC.**

**Equipe Editorial | Equipo editorial:**

**Alberto Raphael Ribeiro Magalhães**

**Amanda Pinheiro Nascimento**

**Bruno Teixeira Marcelos**

**Camila Pontes da Silva**

**Gabriela Rabelo Vasconcelos**

**Leonardo Barreto Bastos**

**Marcos Costa Leite**

**Renato Barreto Bastos**

**Diagramação | Diagramación:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.**



**UFRRJ**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO



**IEC**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES

# Revista de Direito Público Contemporâneo

# Revista de Derecho Público Contemporáneo

# Journal of Contemporary Public Law

## Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional International Editorial Board

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.  
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.  
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.  
Sra. Maria de Los Angeles Fernández Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.  
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.  
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

## Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional National Editorial Board

Sra. Ana Paula de Barcellos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.  
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, RJ, Brasil.  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.  
Sr. Gustavo Binenbojm, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.  
Sr. Jane Reis Gonçalves Pereira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sr. José Ribas Vieira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sra. Patrícia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.  
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

## Avaliadores | Evaluadores | Evaluators

Sr. Alex Assis de Mendonça, A faculdade de economia e finanças Ibmec, IBMEC, RJ, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.  
Sra. Regina Vera Villas Bôa, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Victor Aguiar Jardim de Amorim, Instituto de Direito Público, Brasília, Brasil., Brasil  
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

## Editores-Chefes | Editor-in-Chief

Sr. Emerson Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.  
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, Caracas.

# Revista de Direito Público Contemporâneo

## Journal of Contemporary Public Law

### Sumário:

<b>APRESENTAÇÃO   Emerson Affonso da Costa Moura e Alexander Espinoza Rausseo</b>	<b>005</b>
<b>A ADEQUADA TUTELA JURISDICCIONAL NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA   Phillip Gil França</b>	<b>006</b>
<b>O CONTROLE JURISDICCIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: A (IN)SINDICABILIDADE DA DECISÃO INTERNA CORPORIS   Victor Aguiar Jardim de Amorim</b>	<b>032</b>
<b>PROFISSIONALIZAÇÃO BUROCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-1988   Alex Cavalcante Alves</b>	<b>065</b>
<b>O DECRETO FEDERAL Nº 8.420/15 E A METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA FIXAÇÃO DA MULTA FEDERAL   Cristiana Fortini e Laís Rocha Salgado</b>	<b>095</b>
<b>MICROEMPRESAS (ME) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP) EM LICITAÇÕES: COMENTÁRIOS AOS MEIOS DISCRIMINATÓRIOS DA LC 123 E SUAS MODIFICAÇÕES RECENTES   Thiago Marrara e Paulo Victor Recchia</b>	<b>118</b>
<b>ECONOMIA CRIATIVA E GESTÃO DA CULTURA NA CIDADE DE PALMAS – TO   Alex Pizzio e Agnelo Rocha Nogueira Soares</b>	<b>140</b>

### Resumen:

<b>PRESENTACIÓN   Emerson Affonso da Costa Moura y Alexander Espinoza Rausseo</b>	<b>005</b>
<b>LA ADECUADA TUTELA JURISDICCIONAL EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA   Phillip Gil Francia</b>	<b>006</b>
<b>EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS: A (IN) SINDICABILIDAD DE LA DECISIÓN INTERNA CORPORALES   Victor Aguiar Jardín Amorim</b>	<b>032</b>
<b>PROFESIONAL BUROCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA POST-1988   Alex Cavalcante Alves</b>	<b>065</b>
<b>EL DECRETO FEDERAL Nº 8.420 / 15 Y LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA FIJACIÓN DE LA MULTA FEDERAL   Cristiana Fortini y Laís Rocha Salgado</b>	<b>095</b>
<b>MICROEMPRESAS (ME) Y EMPRESAS DE PEQUEÑO PORTE (EPP) EN LICITACIONES: COMENTARIOS A LOS MEDIOS DISCRIMINATORIOS DE LA LC 123 Y SUS MODIFICACIONES RECIENTES   Y en el caso de las mujeres.</b>	<b>118</b>
<b>ECONOMÍA CREATIVA Y GESTIÓN DE LA CULTURA EN LA CIUDAD DE PALMAS - TO   Alex Pizzio y Agnelo Rocha Soares Nogueira</b>	<b>140</b>

## PROFISSIONALIZAÇÃO BUROCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-1988<sup>112</sup>

### BUREAUCRATIC PROFESSIONALISM AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION POST-1988

Alex Cavalcante Alves<sup>113</sup>

**RESUMO:** O trabalho busca, por meio de revisão bibliográfica e pesquisa legislativa, 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 1988, 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, o trabalho menciona 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 a sequência desses avanços em termos institucionais ao longo das décadas seguintes, evidenciando que a profissionalização da máquina pública e a participação social caminham juntas, sendo esta parte fundamental daquela. No entanto, a pesquisa evidencia que ainda há pontos a aprimorar, tanto para aumentar a profissionalização em sentido amplo, quanto para se assegurar a efetividade da participação social.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direito Administrativo; Administração Pública; Participação Social; Profissionalização; Serviço Público.

**ABSTRACT:** Through bibliographical review and legislative research, the paper seeks to present the advances achieved in the professionalization of the Brazilian federal public service, based on the bureaucratic framework, as a result of the enactment of the 1988 Federal Constitution, a result not only of the text constitutional, but of administrative and legislative actions adopted during the following decades, from the edition of the text to the consolidation of the democratic period now lived by the

---

<sup>112</sup> Material elaborado a partir do artigo "A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático" apresentado durante o XX Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em Lima, Peru, em novembro de 2015, e do artigo "A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988", publicado no Boletim de Direito Administrativo (Editora NDJ), junho/2017, ambos deste autor. Adaptado de apresentação realizada durante o X Congresso Consad de Gestão Pública, sob o título "Avanços institucionais no serviço público: abordagem acerca da profissionalização e da participação social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988", na condição de participante ad hoc do Painel 24 - Democratização do Estado: participação e controle social nas políticas públicas brasileiras, realizado em 6 de julho de 2017.

<sup>113</sup> Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito e Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Concluiu aperfeiçoamento em "Management in the Public Sector" na École Nationale d'Administration (ENA), na França. É servidor público federal, integrando a carreira de Analista Administrativo da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB-DF, é Coordenador Nacional do Movimento Gestão Pública Eficiente – MGPE. Endereço eletrônico: alex.cavalcante@gmail.com.

Country. In this sense, the work mentions the results of the management reform adopted in the mid-1990s, which implied a constitutional amendment to positivize efficiency as a value to be achieved by the Brazilian public service, as well as the institutionalization of the first channels for expanding citizen participation in the decision-making process of the public sector, and the sequence of these advances in institutional terms to the public sector. Over the decades, demonstrating that the professionalization of the public machine and social participation go hand in hand, being this fundamental part of it. However, the research shows that there are still points to improve, both to increase professionalisation in the broad sense, and to ensure the effectiveness of social participation.

**KEYWORDS:** Administrative Law; Public administration; Social Participation; Professionalism; Public service.

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho busca apresentar os avanços alcançados na profissionalização do serviço público federal brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como na consolidação de mecanismos de participação pública, 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 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.

## 2. OBJETIVOS

O trabalho tem como objetivo geral analisar a evolução da profissionalização do serviço público no regime democrático, bem como das garantias de participação social que a acompanharam desde a edição da Constituição Federal de 1988. Como objetivos específicos, verificar a simultaneidade da evolução profissional do setor público e da participação, e demonstrar que, não obstante avanços expressivos

tenham ocorrido, ainda é preciso aprimorar diversos pontos para assegurar a efetividade dos serviços públicos prestados e da participação social.

### **3. METODOLOGIA**

Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa legislativa, 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 e os mecanismos de participação pública associados. Por fim, abordam-se os desafios que ainda restam a enfrentar na continuidade dessa construção.

### **4. 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.

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.

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<sup>114</sup>.

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.

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.

---

<sup>114</sup> BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações posteriores. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2016.



De qualquer modo, estava iniciado o segundo movimento após a Constituição Federal: a desmobilização e tentativa de enxugamento da máquina pública. Após o processo de impedimento e a renúncia 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.

## **5. 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.

A partir de setembro de 2016, com a atual gestão federal houve movimento no sentido do enxugamento e redução de gastos da máquina pública, tendo sido mantidos os instrumentos de participação social existentes.

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, acompanhada de mecanismos de participação social, conforme se detalha a seguir.

### **5.1. 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<sup>115</sup> (1996, p. 4), 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.

Em referência aos estudos de Max Weber sobre o assunto, Idalberto Chiavenato<sup>116</sup> (2003, p. 262) 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.

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.

---

<sup>115</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “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\\_AdmPublicaBurocratica\\_AGerencial.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95_AdmPublicaBurocratica_AGerencial.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

<sup>116</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

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<sup>117</sup> (1995, p. 17), 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”.

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.

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<sup>118</sup> (1996, p. 6), 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

---

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “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.

resultados dos processos administrativos e administração com foco no atendimento às necessidades do cidadão.

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<sup>119</sup>, 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) [...].

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.

## **5.2.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

---

<sup>119</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 16 maio 2014.

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<sup>120</sup> (2014, p. 24):

“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”.

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<sup>121</sup>, 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.

---

<sup>120</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. “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.

<sup>121</sup> BRASIL (1997). Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, outarquia 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2015.

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<sup>122</sup> 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.

---

<sup>122</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2015.

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. Todavia, salienta-se que o decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, e a figura da Carta de Serviços ao Cidadão substituída pela Carta de Serviços ao Usuário, criada pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017<sup>123</sup>, mantendo semelhante finalidade.

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.

Mas deve-se salientar que a participação cidadã tem previsões constitucionais, legais e normativas desde antes da reforma do Estado. A título de exemplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>124</sup> (2006, p. 611) elenca os seguintes direitos à participação previstos no texto constitucional:

- “1. participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10);
2. participação do produtor e do trabalhador rural no planejamento e execução da política agrícola (art. 187);
3. participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (art. 194);
4. caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade social (art. 194, VII), reafirmado com relação à saúde (art. 198, III) e à assistência social (art. 204, II);
5. gestão democrática do ensino público (art. 206, VI);

---

<sup>123</sup> BRASIL (2017c). Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2018.

<sup>124</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 611.

6. colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º).”

Além disso, a Lei nº 8.666/1993 prevê, em seu art. 39, a realização de audiência pública antes da contratação de empreendimentos de altíssimo valor<sup>125</sup>, como se verifica a seguir:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

A Lei nº 9.784, de 1999, que trata do processo administrativo, na seção que trata da instrução processual, também prevê mecanismos de participação pública em seus arts. 31 a 34, a seguir transcritos:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

---

<sup>125</sup> O valor em tela representa 150 milhões de reais.



Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

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<sup>126</sup>, 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.

### **5.3. 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<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> 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/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2015.

<sup>127</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

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.<sup>128</sup>

Entre as contribuições do Programa, estiveram 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. No entanto, o Decreto instituidor do Programa foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017<sup>129</sup>.

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

---

<sup>128</sup> BRASIL (2005). Idem. Ibid.

<sup>129</sup> BRASIL (2017b). Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

daquela Corte, João Augusto Ribeiro Nardes<sup>130</sup> (2013, p. 10), 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”.

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<sup>131</sup>. 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.<sup>132</sup>

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

---

<sup>130</sup> NARDES, João Augusto Ribeiro. “A Contribuição do TCU para a Governança e o Desenvolvimento”. Disponível em: <<http://www.gestaopublicaeficiente.com.br>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> BRASIL (2013). Idem. Ibid.

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.

Essa documentação é submetida a audiência pública, servindo para contribuir com o nível de informação disponível para participação pública no âmbito do ente regulador. Com a aprovação da Resolução Normativa nº 798, de 12 de dezembro de 2017<sup>133</sup>, que passa a vigorar em julho de 2018 em substituição à Resolução Normativa nº 540/2013, os dispositivos da norma foram aprimorados, prevendo agora a disponibilização de AIR em audiência pública anteriormente à disponibilização da minuta de ato normativo, bem como a avaliação de resultado regulatório, que prevê a avaliação de resultados dos normativos adotados ou alterados no tocante ao alcance de seus objetivos e ao impacto de sua implementação junto ao mercado e à sociedade.

#### **5.4. 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.

Em recorte desse período histórico, Aleksandra Pereira dos Santos e Ana Luiza Machado de Codes<sup>134</sup> (2014, p. 1) 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:

---

<sup>133</sup> BRASIL (2017a). Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 798, de 12 de dezembro de 2017. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito da Agência. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>134</sup> 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 Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

“[...] 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 EPPGG<sup>135</sup> e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO)”.<sup>136</sup>

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.

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<sup>137</sup>, 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. Com a norma, foi estimulada a dedicação parcial dos funcionários, com consequente 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

---

<sup>135</sup> Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, também conhecida popularmente como carreira de “Gestor”.

<sup>136</sup> SANTOS, Aleksandra Pereira dos; CODES, Ana Luiza Machado de. “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.

<sup>137</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2174-28.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

governo Lula (2003-2006; 2007-2010), com continuidade no governo de Dilma Rousseff (2011-2014, reeleita para mandato de 2015 a 2018, mas retirada do poder mediante processo de impedimento em 2016)<sup>138</sup>.

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<sup>139</sup> (2014, p.1):

“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”.

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.

---

<sup>138</sup> O governo Michel Temer, iniciado no segundo semestre de 2016, manteve os acordos de reajustes do funcionalismo pactuados por sua antecessora, mas sinalizando enxugamento da máquina pública, como se verá a seguir. Posteriormente, foi editada Medida Provisória postergando a concessão de parcelas desses aumentos. A eficácia dessa MP foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal.

<sup>139</sup> CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da. “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.

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 específica<sup>140</sup>. 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<sup>141</sup>, 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”. 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.

No governo de Michel Temer, foi editada a Medida Provisória nº 792, de 26 de julho de 2017, que instituiu, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia aos servidores<sup>142</sup>. Tal Medida Provisória revogava a MP nº 2.174-28/2001, com que se parecia em grande medida. A MP nº 792/2017, todavia, não prosperou, tendo

---

<sup>140</sup> As carreiras estratégicas, ou “típicas de Estado”, são remuneradas, em sua maioria, por subsídio, não possuindo parcela remuneratória variável por desempenho.

<sup>141</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<sup>142</sup> BRASIL (2017d). Medida Provisória nº 792, de 26 de julho de 2017. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, 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 federal direta, autárquica e fundacional.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2018.

registrado baixos índices de adesão do funcionalismo e tendo perdido sua eficácia, não chegando a concluir sua deliberação no Congresso Nacional. Dessa forma, continua em vigor a Medida Provisória de 2001.

### **5.5. A Administração Pública e a participação social no contexto atual (a partir de setembro de 2016)**

No âmbito da atual gestão federal, os aspectos mais evidentes no tocante à organização da máquina pública são a quase estagnação do recrutamento, mesmo para as carreiras típicas de Estado, fruto do ajuste fiscal que consta da pauta política vigente, cujo marco constitucional se deu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016<sup>143</sup>, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

A partir da promulgação da emenda, ficou praticamente congelado o nível de gasto público pelo período de 20 anos, como salienta o recém acrescentado art. 106 do ADCT, que conta com a seguinte redação:

"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Ainda pode-se mencionar a realização da reforma trabalhista e a tentativa de realização da reforma previdenciária, esta última com impacto direto sobre os servidores públicos, e que permanece em tramitação no Congresso Nacional.

Cabe mencionar ainda a edição da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016<sup>144</sup>, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos

---

<sup>143</sup> BRASIL (2016a). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 15 mai. 2017.

<sup>144</sup> BRASIL (2016b). Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2017.



de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, possuindo entre seus objetivos fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação.

Tal autonomia, apesar de prevista no modelo e em certos normativos, ainda carece de implementação, uma vez que a autonomia administrativa e financeira das Agências, a aplicação de mandatos alternados em suas diretorias, e a previsão de um diretor substituto para os períodos em que houver vacância ainda não são realidade em boa parte desses órgãos. Um projeto de lei que visa disciplinar essas e outras questões afetas às Agências Reguladoras segue em tramitação, já há vários anos, no Congresso Nacional, e também prevê a existência de um Ouvidor no âmbito dos entes reguladores.

Pode-se se salientar ainda, como um marco do período atual, a regulamentação da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a chamada “Nova Lei das Estatais”. Tal regulamentação, que se deu por meio do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016<sup>145</sup>, trouxe diversas exigências quanto à capacidade e requisitos para o exercício de cargos de direção nas estatais, de modo a fortalecer o *compliance* e assegurar que os dirigentes possuam as habilidades técnicas necessárias ao exercício dessas funções.

No campo da participação social, os mecanismos existentes anteriormente permaneceram válidos, e se notou fortalecimento da atuação das Ouvidorias Públicas por meio dos procedimentos previstos na Lei nº 13.460/2017 e no Decreto nº 9.094/2017 e da valorização da cultura de Análise de Impacto Regulatório, a qual sempre deve ser submetida a Audiência Pública.

---

145 BRASIL (2016). Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2017.

## 6. 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.

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.

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 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.

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<sup>146</sup> (2014, p. 466):

“[...] 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)”.

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. Afinal, a participação social pode ter como um dos seus pontos de partida a interação entre o burocrata de nível de rua e a população.

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.

---

<sup>146</sup> 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.

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<sup>147</sup> (2006, p. 22), 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”.<sup>148</sup>

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.

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

---

<sup>147</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D (2006). Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília/São Paulo: ENAP/Unesp, 2006.

<sup>148</sup> Idem. Ibid.

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.

A participação social ainda precisa ser melhor assimilada por burocratas e pela própria população. A cultura de participação ainda é recente em nosso País, e estimulá-la é papel do Poder Público e das entidades da sociedade civil, de forma que o cidadão se veja mais envolvido no trato da máquina pública e que incidentes como os que têm motivado a recente crise política brasileira possam ser corretamente compreendidos e evitados pela população.

## **7. CONCLUSÃO**

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 foram acompanhados da consolidação de mecanismos de participação pública.

No entanto, a participação pública ainda não alcançou o grau de efetividade almejado, havendo a percepção por parte da população de que certas instâncias de governo são impermeáveis às contribuições trazidas pela sociedade. No campo da profissionalização da burocracia, os avanços ainda 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.

Apesar das divergências de orientação política, as administrações democráticas brasileiras construíram uma agenda no sentido da profissionalização do serviço público, bem como consolidaram mecanismos de participação social.

Não é viável pensar em melhoria da Administração Pública sem atentar para a profissionalização do setor público e a participação social. 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, e a participação da população é fundamental para

promover essa evolução. O setor público possui os instrumentos adequados e o dever moral de estimular a participação social.

No entanto, se 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, existe uma lacuna ainda maior entre a o nível de formação dos servidores públicos, mesmo os menos qualificados, e a grande camada da população que depende essencialmente dos serviços públicos para assegurar sua qualidade de vida.

Dessa forma, não há como se pensar em estímulo à participação social sem engajamento dos agentes públicos na sua consolidação, e no amplo acesso à educação como pilar nacional para o desenvolvimento.

\* 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

ABRUCIO, Fernando Luiz. “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.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações posteriores. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 1 mai. 2015.

\_\_\_\_\_ (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2016.

\_\_\_\_\_ (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.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_ (1999). Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 fev.2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2174-28.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

\_\_\_\_\_ (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/l11784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2015.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_ (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/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2015.

\_\_\_\_\_ (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.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

\_\_\_\_\_ (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/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2015.

\_\_\_\_\_ (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.

\_\_\_\_\_ (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](http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/arquivos/OrientacaoNormativaCGU_02_12_09_2014.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_ (2016). Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_ (2016a). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ (2016b). Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_ (2017a). Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 798, de 12 de dezembro de 2017. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 40, de 12 de março de 2013, que dispõe sobre a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito da Agência. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

\_\_\_\_\_ (2017b). Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

\_\_\_\_\_ (2017c). Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2018.

\_\_\_\_\_ (2017d). Medida Provisória nº 792, de 26 de julho de 2017. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, 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 federal direta, autárquica e fundacional.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “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. “Dimensões político-estruturais do desenvolvimento de servidores no governo federal brasileiro: avanços e desafios”. XIX Congreso 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.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. 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. “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.

NARDES, João Augusto Ribeiro. “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. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE - BRASIL, 2010”. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

SANTOS, Aleksandra Pereira dos; CODES, Ana Luiza Machado de. “A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: evolução e impacto no Estado brasileiro”. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.