



RELATÓRIO DO WORKSHOP

OS DESAFIOS DO ESTADO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO:

Brasil e os Estados Unidos em perspectiva comparativa

23 de maio, 2018 Washington, DC



 | Wilson
Center

Agradecimentos

O workshop focado em formação de conhecimento, realizado no dia 23 de maio de 2018 em Washington, e o relatório aqui apresentado são o resultado de um projeto de cooperação internacional entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que faz parte do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para fortalecer as capacidades administrativas do Estado e a criação de políticas públicas ao serviço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Com esse propósito, a Enap abordou o Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars para criar um workshop dedicado ao intercâmbio de ideias e ensinamentos com vistas à promoção de práticas consistentes de administração pública, as quais são a base para a construção de políticas de desenvolvimento sustentável, através de uma análise comparativa entre o Brasil e os Estados Unidos.

Agradecemos especialmente a Francisco Gaetani, Presidente da Enap, por liderar a parceria entre a Enap, o PNUD, e o Wilson Center; a Paulo Sotero, Diretor do Brazil Institute do Wilson Center, por seu trabalho em possibilitar a realização do Workshop; e ao PNUD Brasil por seu apoio. Nossos sinceros agradecimentos estendem-se aos estimados panelistas, cujas substanciais contribuições durante o Workshop são a base desse projeto.

Esse relatório foi preparado sob a liderança do Wilson Center, com o apoio do PNUD e da Enap, para que as experiências e os resultados do workshop possam ser disseminados além do seleto grupo de participantes presentes no dia 23 de maio de 2018.

Anna Prusa, do Brazil Institute do Wilson Center, escreveu o relatório e Kathy Butterfield criou a capa e o layout da publicação. Apoio administrativo e de pesquisa foi oferecido por Carly Rodgers e Andrew Allen, do Brazil Institute. Mariana Prado, do Brazil Institute, traduziu o relatório para o Português. O relatório foi financiado pelo PNUD.

Índice

Agradecimentos	B
Introdução	1
Agenda do Workshop	2
Resumo Executivo	5
Apresentações e Painéis: Resumos	7
Sessão de Abertura	9
Painel I: Países Precisam de Planejamento Estratégico?	9
Painel II: Negociando e Implementando o Orçamento Anual	11
Sessão do Almoço: A Administração Pública e a Constituição Brasileira	14
Painel III: A História sem Fim das Reformas de Administração Pública	16
Painel IV: Criar Capacitação em Tempos Turbulentos	18
Conclusões Principais	20
Anexo	22
Lista de Participantes	25
Sugestões de Referências para Estudos Adicionais	26
Apoio Institucional	26
Sobre o Brazil Institute do Wilson Center	26
Sobre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	27
Sobre a Escola Nacional de Administração Pública	28

Introdução

Por Paulo Sotero e Francisco Gaetani

O workshop, conduzido pelo Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars e pela Escola Nacional de Administração Pública, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no dia 23 de maio de 2018, foi uma troca produtiva de informações e experiências entre as duas maiores nações do continente americano e abriu o caminho para diálogos futuros. O Estado administrativo dos Estados Unidos enfrenta desafios sem precedentes durante a presidência de Donald Trump. O setor público brasileiro atravessa um paralisante ciclo derivado da exaustão do modelo institucional estabelecido pela Constituição de 1988, necessitando nada menos que uma reinvenção que passa por reformas estruturais politicamente difíceis.

O evento do dia 23 de maio destacou as dimensões conflituosas de tópicos como construção do Estado nacional, orçamento e revisão do regime fiscal, reforma do serviço público, administração de políticas públicas e processos de fomento à capacitação. Seu objetivo foi lançar o fundamento para um diálogo estruturado entre as duas administrações, por meio de funcionários públicos, institutos de pesquisa e acadêmicos.

As duas maiores democracias das Américas enfrentam ambientes políticos voláteis em meio à incerteza econômica e política. Nos Estados Unidos, o Partido Republicano liderado por Trump controla a presidência, a Câmara, o Senado e a Suprema Corte—uma concentração de poder rara na história americana, que ampliou o poder do presidente de determinar a agenda política do país. No Brasil, um governo transitório fraco, apoiado por uma improvável coalizão de conveniência que surgiu de um processo de impeachment presidencial penoso e controverso, carece de legitimidade e prolonga a agonia de um sistema político que já não consegue articular respostas para os problemas prementes, muito menos apresentar uma visão de longo prazo.

O processo orçamentário dos Estados Unidos tem sido questionado desde que a polarização de seu sistema político bipartidário transformou a aprovação do orçamento federal numa disputa árdua e recorrente. Nas quatro décadas desde a adoção do sistema orçamentário e de gastos atual, o Congresso aprovou o conjunto de uma dúzia de leis de dotação de recursos que permitem o funcionamento dos ministérios e agências federais apenas quatro vezes: nos anos fiscais de 1977, 1989, 1995 e 1997. Paralisar o governo tornou-se uma opção realista durante o processo de negociação do orçamento federal e até mesmo objeto de barganha. No final de julho deste ano, o presidente Trump ameaçou condicionar a apresentação das propostas de leis orçamentárias do próximo ano fiscal ao apoio pela oposição democrata a seu projeto de extensão da barreira física que existe em partes da fronteira dos EUA com o México—o “muro”. No entanto, o orçamento federal dos EUA mantém-se funcional, a despeito da percepção generalizada de que o processo de alocação de recursos para o governo está quebrado.

O atual modelo de orçamento brasileiro vem da década de 1960. Ele é remotamente inspirado pelas reformas orçamentárias americanas da década de 1920 e foi influenciado, mais recentemente, pelas práticas administrativas do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) dos EUA.

Seus defeitos e limitações ajudam a explicar os problemas que proporcionaram o pretexto para o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016—o segundo na vigência da Constituição de 1988.

O serviço público dos Estados Unidos teve suas reformas de consolidação mais recentes nos últimos vinte e cinco anos do século passado. Reformas do serviço público brasileiro começaram de fato após a estabilização da economia nos meados da década de 1990 mas não foram concluídas ou implementadas. A construção do serviço público nacional segue incompleta. Ainda que formalmente reprimida, a cultura de “clientelismo” no preenchimento de cargos e destinação de contratos públicos sobrevive e é especialmente resistente a mudanças nos estados e municípios. A profissionalização do setor público ocorreu majoritariamente na esfera federal. Ao mesmo tempo, foi acompanhada pelo crescimento de forte comportamento cooperativista nas carreiras enraizadas no setor público e tem hoje amplo respaldo político. Uma pesquisa realizada pelo jornal O Estado de S. Paulo e a agência de notícias Broadcast em julho de 2018 revelou que um quarto das cadeiras da Câmara dos Deputados é ocupado por servidores públicos de carreira.

As demandas por capacitação nos dois países são muito diferentes. A maturidade do Estado administrativo americano não é comparável ao atual estágio de desenvolvimento da administração pública brasileira. A tecnologia e a revolução digital podem reduzir essa lacuna em um futuro próximo, já que proporcionam oportunidades para um certo grau de convergência em técnicas administrativas. Entretanto, capacidades institucionais são profundamente dependentes da massa acumulada de conhecimentos e experiências. Isso sugere que há amplo espaço para aprendizado cooperativo de políticas públicas e co-produção de conhecimento em áreas distintas em ambos os países.

O workshop realizado no Wilson Center criou espaço para diálogo sobre tópicos complexos, conflitivos e permanentes. Esses problemas são conhecidos por envolverem árduas disputas políticas que exigem conhecimento de políticas públicas e envolvimento altamente qualificados. O desafio inicial, para se tirar proveito dos exercícios de análise comparada, está em institucionalizar canais de cooperação de forma que diálogos bilaterais e internacionais sobre políticas públicas passem de intermitentes a regulares e produzam consequências positivas.

Agenda do Workshop

Os desafios do Estado administrativo contemporâneo: Brasil e os Estados Unidos em perspectiva comparativa | 23 de maio, 2018 | Woodrow Wilson International Center for Scholars | Washington, DC
Videos das sessões estão disponíveis no site do Brazil Institute.

Sessão de Abertura | 9:00

Introdução: *Paulo Sotero*, Diretor, Brazil Institute

Palestrantes: *Yesim Oruc*, Diretora Adjunta do Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Washington

Walter Baere, Secretário Executivo-Adjunto, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Painel I: Países Precisam de Planejamento Estratégico? | 10:00

Panelistas: *Francisco Gaetani*, Presidente, Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Carlos Santiso, Chefe da Divisão de Capacidade Institucional do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento

Meg Lundsager, Pesquisadora Associada de Política Pública, Wilson Center

Moderador: *George Alberto de Aguiar Soares*, Secretário de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Panel II: Negociando e Implementando o Orçamento Anual | 11:30

Panelistas: *Felipe Salto*, Diretor Executivo, Instituição Fiscal Independente, Senado Federal

Michael Forster, Diretor de Operações, Wilson Center

Aaron Jones, Diretor de Relações Congressionais, Wilson Center

Allen Schick, Professor, Faculdade de Política Pública, University of Maryland

Moderador: *Jón Blöndal*, Diretor de Orçamento e Despesas Públicas, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Palestra de Almoço: A Administração Pública e a Constituição Brasileira | 13:00

Panelistas: *Oscar Vilhena Vieira*, Reitor, Faculdade de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; Pesquisador Global do Brazil Institute

Nelson Marconi, Professor, Faculdade de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas

Painel III: A História sem Fim das Reformas de Administração Pública | 14:30

- Panelistas:** *Donald Kettl*, Professor e Diretor Acadêmico, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs Washington Center, University of Texas, Austin
Luiz Alberto dos Santos, Consultor Legislativo, Senado Federal
Dustin Brown, Diretor Assistente Adjunto de Gestão, U.S. Office of Management and Budget
- Moderador:** *Martin Williams*, Professor Associado, Faculdade de Governo Blavatnik, Universidade de Oxford

Painel IV: Criar Capacitação em Tempos Turbulentos | 16:00

- Panelistas:** *Fernando Filgueiras*, Diretor de Pesquisa, Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Matthew Taylor, Professor Associado, School of International Service, American University
Edwin Lau, Chefe da Divisão de Reforma do Setor Público, Governança Pública e Diretório de Desenvolvimento Territorial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- Moderadora:** *Deborah Wetzel*, Diretora Sênior de Governança, Banco Mundial

Sessão Final | 17:30

- Encerramento:** *Francisco Gaetani*, Presidente, Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Paulo Sotero, Diretor, Brazil Institute

A photograph of a modern city skyline at sunset. Several tall, glass-clad skyscrapers are visible, with their facades reflecting the warm orange and yellow light of the setting sun. The buildings are reflected in a calm body of water in the foreground. A dark, semi-transparent horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the title text in white.

Resumo Executivo

Resumo Executivo

O Brasil e os Estados Unidos estão atualmente no meio de crises dos seus respectivos Estados administrativos. Embora a natureza e origem das crises sejam diferentes, muito pode ser aprendido de uma análise comparativa entre os dois países nesse momento de incerteza. No dia 23 de maio de 2018, o Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars e a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil sediaram um workshop de um dia em Washington, DC para explorar as experiências de acadêmicos e profissionais da área de políticas públicas dos dois países e melhor entender como cada país pode consolidar sua administração pública para realizar o crítico trabalho governamental de maneira mais efetiva.

Os participantes estavam alinhados quanto à importância do Estado administrativo como a base do governo eficaz—quando ele funciona bem. No entanto, eles também discutiram os desafios da construção de uma administração ágil e produtiva, como o enfoque de curto prazo em ganhos políticos, inflexibilidade burocrática e a falta de planejamento estratégico e de cooperação. Vários temas centrais emergiram:

- Planejamento estratégico de sucesso requer intuição e previsão, uma perspectiva a longo prazo e implementação deliberada.
- Administração pública deve equilibrar as demandas políticas imediatas e os objetivos a longo prazo do governo.
- Cada aspecto da administração pública deve ser interpretado por uma perspectiva estratégica.
- Administração pública efetiva requer um serviço público profissional, autônomo, capaz e guiado pela missão do governo.
- Como o mundo muda rapidamente, o Estado administrativo precisa se ajustar, adaptar-se e inovar para satisfazer novas demandas e oportunidades.

Por fim, os participantes concluíram que o Estado administrativo contemporâneo deve permanecer relevante para os cidadãos, a quem serve, e à missão do governo em exercício, ajustando-se e adaptando-se para atender às necessidades do atual momento de complexidade.



Apresentações e Painéis

Apresentações e Painéis: Resumos

Os slides das apresentações estão disponíveis para download no site do Brazil Institute.

Sessão de Abertura

Paulo Sotero, Diretor do Brazil Institute do Wilson Center; **Yesim Oruc**, Diretora Adjunta do Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Washington; e **Walter Baere**, Secretário Executivo-Adjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O workshop realizado no dia 23 de maio de 2018 no Wilson Center, “Os desafios do Estado administrativo contemporâneo: Brasil e os Estados Unidos em perspectiva comparativa,” surgiu de uma longa parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), à qual o Brazil Institute do Wilson Center associou-se. Ao receber os participantes, Paulo Sotero ressaltou o caráter transnacional e interdisciplinar da colaboração e do workshop, os quais buscam aprender com comparações entre as experiências com administração do Brasil e dos Estados Unidos durante um momento de grande incerteza e complexidade em ambas as nações.

Como Yesim Oruc observou em suas considerações iniciais, o Brasil tem sido líder em apoiar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, tanto nacionalmente quanto internacionalmente. Ela elogiou os esforços brasileiros em implementar pesquisas e disseminar as melhores práticas para apoiar a adoção dos objetivos globalmente, principalmente o 16º objetivo de governança sustentável. Como um país em desenvolvimento, mas com recursos consideráveis, o Brasil consegue se posicionar nonexo entre o Norte e o Sul globais e defender uma nova visão de desenvolvimento focada em construir parcerias igualitárias ao invés de relações de caridade. “A cooperação para o desenvolvimento precisa ter uma nova perspectiva, uma que não seja apenas sobre o Norte global prover assistência ao Sul ou organizações de desenvolvimento e aconselhar os países sobre o que fazer. [Buscamos construir] realmente uma relação entre iguais, [que nos permita]



resolver [problemas] juntos.” Oruc atestou o fato de que a colaboração com o governo brasileiro e a Enap tem influenciado a abordagem do PNUD sobre projetos de desenvolvimento ao redor do mundo. Ela expressou a esperança de que o workshop, que analisou comparativamente administração pública e desenvolvimento nas duas maiores democracias avançadas no Hemisfério Ocidental, e possivelmente no mundo, oferecerá perspectivas que o PNUD poderá usar para atingir sua missão de ajudar países a desenvolver práticas administrativas e de governança mais estáveis e sustentáveis.

Todavia, o Brasil enfrenta desafios nacionais significativos, os quais requerem reformas institucionais. Como Walter Baere explicou, o futuro do desenvolvimento sustentável no Brasil depende da habilidade do governo de aprovar e implementar várias mudanças críticas de políticas públicas nos próximos anos. Ele identificou quatro áreas principais de ação: consolidação fiscal, reformas estruturais, parcerias público-privadas e uma melhoria do ambiente regulatório. Baere observou que o Brasil já aprovou uma emenda constitucional para limitar os gastos, e disse que o governo está comprometido em aumentar sua eficiência com o uso de tecnologias digitais. Por exemplo, o processo de viajar com um animal de estimação do Brasil para os Estados Unidos foi reduzido de dois meses e múltiplas viagens ao veterinário e postos alfandegários para um formulário online que leva trinta minutos para ser preenchido. Entretanto, tornar o governo mais econômico no uso de recursos não resolverá os desafios fiscais mais relevantes para o país. Atualmente, as despesas com a Previdência correspondem a mais de 50 por cento dos gastos públicos. As mudanças demográficas previstas aumentarão a diferença entre a receita e o gasto de pensões previdenciárias, a não ser que o Congresso Nacional aprove uma reforma do sistema.

Além da reforma da Previdência, vital para que o Brasil possa obter controle de sua dívida pública, Baere afirmou que parcerias público-privadas são uma maneira de reduzir o ônus fiscal do governo. O Brasil já distribuiu anualmente 40 bilhões de dólares em contratos, e espera distribuir outros 40 bilhões no futuro. Porém, reformas estruturais e regulatórias serão passos necessários para encorajar a participação do setor privado, incluindo simplificar o código tributário, aumentar a autonomia do Banco Central, regulamentar o salário de funcionários públicos e privatizar a Eletrobras.

O Brasil, como os Estados Unidos, é uma nação de dimensões continentais com grandes desafios, mas também grandes oportunidades. Baere afirmou que se o Brasil conseguir enfrentar desigualdade sistêmica, corrupção, ineficiência burocrática



e outros problemas limitantes de seu crescimento, e aprovar políticas públicas que promovam desenvolvimento sustentável, então o país poderá se

tornar um exemplo para o mundo. O desafio para o próximo governo, incluindo os funcionários públicos, é guiar o Brasil neste caminho.

Painel I: Países Precisam de Planejamento Estratégico?

Francisco Gaetani, Presidente, Escola Nacional de Administração Pública (Enap); **Carlos Santiso**, Chefe da Divisão de Capacidade Institucional do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento; **Meg Lundsager**, Pesquisadora Associada de Política Pública, Wilson Center; **George Alberto de Aguiar Soares** (moderador do painel), Secretário de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A necessidade de planejamento estratégico tornou-se um tema comum tanto na administração pública quanto no setor privado, como uma tática para garantir o alinhamento entre recursos e atividades organizacionais e objetivos a longo prazo. Por definição, planejamento estratégico é o “esforço deliberado e disciplinado de produzir decisões e ações que moldam e guiam o que uma organização ou outra entidade é, o que faz, e porquê o faz.” Porém, ainda que planejamento

estratégico tenha se tornado uma prática amplamente conhecida, persiste o desafio de implementar planos estratégicos e integrá-los com as funções administrativas diárias do governo, as quais são frequentemente reativas e focadas no curto prazo. Também é importante reconhecer que nem todo planejamento é estratégico.

Francisco Gaetani afirmou que um dos desafios mais importantes para o Brasil é mudar seu foco em resultados a curto prazo. Iniciativas públicas são frequentemente relacionadas a ciclos eleitorais, e interesses estratégicos são constantemente ofuscados pela “tentação de fazer política.” A abundância de estruturas administrativas brasileiras também contribuiu para essa mentalidade imediatista, mantendo o foco em processos e procedimentos, em detrimento de estratégia e objetivos de longo prazo.

1 Bryson, J. M. (2011). Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass.



Ineficiência e proteções institucionais também inibem a adoção de uma visão estratégica e de políticas voltadas à inovação. Gaetani observou que dirigentes públicos brasileiros não buscam referências internacionais relevantes às tarefas que desempenham, e que existe uma falta de diálogo—nacional e internacional—entre brasileiros sobre a importância de planejamento estratégico. “Algumas palavras não existem em português, e pagamos o preço por sua ausência. ‘Envisioning’ é uma dessas palavras... [e] se você não consegue visualizar o potencial de um país e organizar-se para a realização desse potencial, estará permanentemente tolhido” pela mentalidade de curto prazo ponderou Gaetani. A adoção de uma perspectiva de longo prazo torna um país mais consciente de seus desafios particulares e abre oportunidades para superá-los e preparar-se adequadamente para o futuro.

Carlos Santiso concordou com a importância de planejamento estratégico, mas observou que existe uma diferença entre simplesmente planejar para o futuro e planejamento estratégico, o qual requer intuição e previsão criativa. Considerando a velocidade crescente das mudanças pelas quais o mundo passa na era da tecnologia da informação, Santiso afirmou que planejamento estratégico é um processo contínuo. Ele mencionou quatro áreas cruciais que provavelmente apresentarão desafios para os responsáveis por iniciativas de planejamento estratégico.

Primeiro, governos devem descobrir como regulamentar uma economia digital. A economia digital não tem fronteiras: tem dimensões tanto nacionais quanto transnacionais. O Brasil recentemente lançou um plano estratégico para governança digital, “e-Digital,” que oferece alternativas às práticas tradicionais de regulamentação. Segundo, a eficiência administrativa mantém-se

como um problema, principalmente no Brasil. Custos de transação referentes à grande burocracia impõem fardos significativos a cidadãos, a empresas e ao próprio governo brasileiro. Em terceiro lugar, os rápidos avanços tecnológicos e de big data sem dúvida mudarão as interações entre cidadãos e o governo—ainda que governos estejam empenhados em desenvolver e utilizar tecnologias para melhorar o acesso das pessoas e a eficiência dos serviços, eles encontram dificuldades em visualizar o potencial de inovações. Quarto, a natureza do trabalho no setor público provavelmente mudará consideravelmente à medida em que aumentar o conteúdo tecnológico do trabalho governamental. Isso, por sua vez, aumentará continuamente a demanda por funcionários públicos com habilidades relacionadas à análise e gestão de dados. Em resumo, planejamento estratégico precisa incluir possibilidades futuras, ao invés de focar nas limitações do presente. Este persistirá como o grande desafio do estado.

Meg Lundsager concordou com a premissa da importância do planejamento estratégico, mas ressaltou que planos precisam ser implementáveis. Ou seja, o planejamento estratégico não pode ser apenas um exercício teórico. Ela explicou que há vários fatores importantes na implementação de boas políticas públicas. Primeiro, seus elaboradores devem ter em mente o que será necessário para realizar seus planos por ações legislativas ou administrativas sob normas existentes. Segundo, apoio público (ou sua ausência), é sempre um fator importante a considerar em qualquer plano. Terceiro, a execução de políticas públicas deve incluir responsabilização, ou “accountability,” e avaliar o que pode acontecer caso o plano não seja implementado. Os participantes do workshop concordaram que responsabilização na execução de políticas

públicas é uma questão crítica. Eles divergiram, porém, sobre como ela ocorre na prática. Para Lundsager, a autoridade executiva central deve garantir que as agências subordinadas sejam responsáveis por atingir suas metas e implementar planos estratégicos com êxito. Ela observou que assim opera o Departamento do Tesouro americano. Gaetani argumentou, em contraste, que no Brasil não é possível ter uma única agência central responsável por supervisão e responsabilização, pois isso resultaria em “congestão de pauta.” Por fim, Lundsager enfatizou que uma imple-

mentação de planos estratégicos com êxito frequentemente depende do sucesso de coordenação entre agências. Vários elementos do governo devem trabalhar em consonância para atingir objetivos estratégicos e garantir uma administração eficiente. Isto não é apenas verdade entre agências no nível federal, mas também em áreas que requerem cooperação de governos estaduais e municipais, onde a falta de recursos ou capacitação pode criar obstáculos para a implementação de estratégias nacionais.

Painel II: Negociando e Implementando o Orçamento Anual

Felipe Salto, Diretor Executivo, Instituição Fiscal Independente, Senado Federal; **Michael Forster**, Diretor de Operações, Wilson Center; **Aaron Jones**, Diretor de Relações com o Congresso, Wilson Center; **Allen Schick**, Professor, Faculdade de Política Pública da Universidade de Maryland; **Jón Blöndal** (moderador do painel), Diretor de Orçamento e Despesas Públicas, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

A maioria dos analistas políticos no Brasil e nos Estados Unidos está ciente de que os sistemas orçamentários de cada país são disfuncionais, ainda que de maneiras diferentes e com resultados distintos. Enquanto o sistema brasileiro tem o que Allen Schick chama de “regras orçamentárias ideais que frequentemente produzem resultados medíocres,” os Estados Unidos tem “regras medíocres que às vezes produzem resultados razoavelmente bons.” Entretanto, os dois países sofrem com o foco de seus políticos em ganhos a curto prazo. Um efeito disso é que o desenvolvimento de orçamentos não se dá como parte do planejamento estratégico, o que é agravado, nos dois países, pelo elevados níveis de despesas obrigatórias, que tem por consequência excluir programas e

reduzir o espaço para negociações.

Felipe Salto ressaltou os desafios de reduzir as despesas correntes e a dívida pública no Brasil ante o alto nível de rigidez do orçamento federal e as baixas projeções de crescimento a curto prazo. A maior parte do orçamento federal destina-se ao pagamento de despesas obrigatórias, conforme estipulado na Constituição de 1988. Consequentemente, o espaço para ajustes fiscais é limitado, em particular durante períodos de crescimento baixo ou negativo do PIB, que produzem aumento da dívida pública.

Desde 2012, as despesas gerais excedem a receita. Para cumprir com o teto de gastos públicos aprovado pelo Congresso Nacional em 2016, o governo precisa reduzir os gastos em 4,4 por cento do PIB até 2030. Outros prazos fiscais estão perigosamente próximos: caso não haja uma reforma fiscal e a tendência atual continue, em 2019 os empréstimos tomados pelo governo excederão os gastos, levando o Brasil a violar a “Regra de Ouro” de sua Constituição. A regra de ouro está prevista na Constituição Federal. Ela determina que as operações de crédito da União não podem ser

maiores que as despesas de capital (essencialmente investimentos). O objetivo é evitar que o governo aumente sua dívida para pagar despesas correntes, como salários e serviços como luz e telefone de órgãos públicos. Quando a regra é descumprida, os gestores e o presidente da República podem ser enquadrados em crime de responsabilidade, que pode justificar um pedido de impeachment.

Uma das principais causas desse problema é a alta rigidez orçamentária, que reduz a qualidade dos gastos administrativos. O pagamento de pensões previdenciárias e outros benefícios sociais obrigatórios representam mais de 70 por cento dos gastos públicos primários, ou 14,4 por cento do PIB—um número altíssimo em comparação com a média da OCDE. Com o aumento gradual de gastos relacionados à Previdência e outros programas sociais mandatórios, despesas opcionais são excluídas, reduzindo o investimento público e prejudicando os objetivos de desenvolvimento a longo prazo do país. Ainda que políticos tenham dedicado mais atenção a esses problemas nos últimos anos, Salto afirmou que existe uma falta de “espírito de responsabilidade fiscal” entre gestores públicos e políticos em geral. Segundo Salto, se eles não acreditarem realmente na importância de alcançar e manter uma trajetória sustentável de crescimento, o que inclui a necessidade de desatar o nó da dívida pública, será impossível criar políticas públicas e condições que irão estimular desenvolvimento a longo prazo.

Aaron Jones observou que a Constituição dos Estados Unidos, ainda que não determine níveis de gastos, também levou a um sistema orçamentário “ineficiente”, o qual raramente funciona como projetado. O Congresso, que

supostamente deve aprovar o orçamento anualmente, raramente conclui essa função pontualmente. Ao invés disso, a instituição sistematicamente depende da aprovação das chamadas “resoluções contínuas”, que limitam os gastos ao orçamento do ano fiscal anterior e permitem que a administração siga em operação, mas ao mesmo nível de gastos definido pelo orçamento anterior. Jones argumentou que essa regra, de aparência contraditória, foi uma escolha deliberada dos autores da Constituição para criar um processo no qual houvesse espaço e representação para os interesses diversos dos estados. Essencialmente, resumiu Jones, os fundadores dos EUA escolheram democracia ao invés de eficiência.

Atualmente, contudo, o alto nível de incerteza do processo orçamentário anual faz com que planejamento estratégico seja um dilema para qualquer entidade que dependa de apropriações federais. Como Michael Forster atestou, orçamentos federais atrasados significam que as entidades do governo têm que planejar suas atividades para o próximo ano





sem uma previsão clara sobre quais recursos estarão disponíveis. Quando agências federais descobrem o real valor das dotações destinadas às suas atividades, às vezes na metade do ano fiscal, eles trabalham para cortar custos ou gastar excedentes orçamentários, de forma a não terem sua parte reduzida pela “resolução orçamentária contínua” do ano seguinte. Esse ciclo dificulta o planejamento estratégico. Forster também se referiu aos comentários de Salto sobre a rigidez do orçamento federal brasileiro, observando que os Estados Unidos enfrentam desafios semelhantes devido ao alto custo de gastos obrigatórios. Além disso, ainda que cerca de 1,2 trilhões de dólares sejam alocados para despesas discricionárias por ano, metade deste valor vai para gastos com defesa. Isto restringe severamente a habilidade do Congresso de negociar financiamento para programas civis.

Allen Schick alegou que ainda que às vezes funcionem a curto prazo, orçamentos problemáticos inevitavelmente causam problemas no decorrer do tempo. Ele observou que o Brasil e os Estados Unidos compartilham certas características que contribuem para seus processos orçamentários confusos. Nos dois países, vários atores políticos participam do processo de criação e aprovação do orçamento, o que é ineficiente e aumenta o custo necessário para atingir a maioria política necessária à aprovação do orçamento anual. Ele também constatou que nos dois países existe um alto grau de rigidez orçamentária: gastos com benefícios obrigatórios consomem uma parcela desproporcionalmente alta do orçamento anual do Brasil e dos Estados Unidos.

Os dois países também são caracterizados ainda pela falta de disciplina orçamentária (que

permite gastos irresponsáveis quando a economia está indo bem), baixo investimento em infraestrutura (o que compromete o potencial de crescimento econômico) e baixa confiança em instituições políticas (o que limita a habilidade do governo de ganhar apoio popular para seus programas e reformas).

Todavia, há várias diferenças importantes entre o Brasil e os Estados Unidos que influenciam o caráter dos desafios orçamentários de cada país. O nível de desenvolvimento econômico dos Estados Unidos e sua posição no sistema financeiro global dão ao país uma flexibilidade maior em relação a despesas públicas comparado com o Brasil. O Brasil é mais suscetível a circunstâncias econômicas globais e flutuações nas taxas de câmbio e preços de commodities, além de enfrentar uma ameaça maior de fuga de capital durante períodos de recessão econômica. Schick sublinhou que a corrupção no Brasil “aumenta significativamente a lacuna entre o que o orçamento determina e o que realmente ocorre.”

Estruturalmente, os sistemas políticos do Brasil e dos Estados Unidos também produzem

efeitos diferentes: o sistema partidário fragmentado brasileiro resulta em um processo de negociação menos eficiente do que o do sistema bipartidário americano, pois o presidente tem que ganhar o apoio de meia dúzia ou mais de partidos políticos, aceitando barganhas que dificultam a redução de déficits, sem falar da perda de qualidade da política orçamentária. Em termos de implementação, entretanto, o sistema brasileiro é mais centralizado do que o dos Estados Unidos.

O desafio para os dois países, contudo, é administrar orçamentos e o crescimento da dívida pública. O Brasil não conseguirá aderir ao teto de gastos imposto pela emenda constitucional de 2016 a não ser que aprove algum tipo de reforma previdenciária ambiciosa no futuro próximo, ainda que esta permaneça extremamente impopular. Nos Estados Unidos, a resolução de problemas orçamentários e da dívida crescente não tem sido uma prioridade para a classe política: apenas uma eventual crise sistêmica elevará o orçamento a prioridade da pauta política num futuro próximo.



Nelson Marconi e Oscar Vilhena Vieira (via Skype)

Sessão do Almoço: A Administração Pública e a Constituição Brasileira

Oscar Vilhena Vieira, Reitor, Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas; Pesquisador Global do Brazil Institute; **Nelson Marconi**, Professor, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

A forma ou modelo de administração pública de um país frequentemente reflete um misto de tradição histórica e instituições, começando com a constituição nacional. A Constituição brasileira de 1988 é um documento fundamentalmente reativo: uma resposta tanto à ditadura militar que acabou três anos antes de sua elaboração e ao legado estrutural de desigualdades socioeconômicas no Brasil. A Constituição instituiu uma democracia consensual com um sistema presidencial de coligação junto com um judiciário proeminente e desenha uma visão de justiça socioeconômica para o Brasil. Entretanto, seus autores usaram uma abordagem altamente prescritiva ao implementar sua visão: o documento resultante tinha, em sua forma original, 207

artigos e uma ampla variedade de proteções e garantias, incluindo gastos obrigatórios e regras para a contratação e gerência de funcionários públicos.

Oscar Vilhena Vieira afirmou que o excesso de regulações do Estado brasileiro tem suas origens nos debates que criaram a fundamentos da Constituição de 1988. Ainda que o debate entre a Assembleia Constituinte e o público pretendesse promover democracia e participação pública após duas décadas de ditadura militar, as várias comissões e subcomissões da Assembleia foram sujeitas a ações críticas de lobistas, resultando em um documento repleto de linguagem dedicada a proteger uma série de benefícios de grupos mais organizados e de interesses especiais.

Vilhena observou que o judiciário e o Ministério Público foram dois dos principais beneficiários deste lobby e da subsequente regulação ex-



Walter Baere faz uma pergunta a Nelson Marconi

cessiva do sistema administrativo brasileiro. Por exemplo, a seção da Constituição que cobre a administração do poder judiciário e o Ministério Público garante a eles proteções de carreira adicionais, além das tipicamente recebidas por funcionários públicos. Ainda que essas medidas dêem a esses grupos uma independência maior—possivelmente ajudando-os a evitar interferências políticas—elas também contribuem para a recente mudança no equilíbrio dos poderes a favor do Poder Judiciário e do Ministério Público decorrente dos escândalos de corrupção Mensalão e Lava Jato.

Marconi focou nas várias restrições constitucionais que regem empregos públicos e a administração. Ele alegou que o regime estatutário que governa funcionários públicos é, em geral, altamente rígido e ineficiente. Uma vez que um trabalhador entra no sistema, é praticamente impossível demiti-lo, independentemente do motivo. Tampouco existe flexibilidade para acomodar diferentes circunstâncias de empregabilidade, tais como permitir trabalho temporário ou de meio-período. Ele observou que a contratação é demasiado formal e que o uso de exames de admissão padronizados, adaptados a cada tipo de carreira, é ineficaz. Vilhena lembrou-se de um juiz que lhe disse que a qualidade dos juízes brasileiros era baixa porque “nós contratamos aqueles que são capazes de passar essas provas ridículas, e não aqueles que são capazes de serem os melhores juízes.”

Segundo a Constituição de 1988, existem mais de 400 carreiras públicas diferentes, cada uma com seu próprio exame de admissão. Esse sistema não apenas resulta em um tipo específico de candidato ao serviço público como também restringe a capacidade de funcionários de se mover entre agências e carreiras, ainda que eles tenham a habilidade e experiência para fazê-lo.

Marconi também ressaltou que o sistema previdenciário é uma área que precisa de reforma, observando que ele beneficia funcionários públicos de maneira desproporcional, fazendo com que estes sejam os assalariados mais bem remunerados do Brasil. Além disso, tendem a se aposentar mais cedo e a receber pensões maiores do que os funcionários do setor privado, levando a uma redistribuição perversa de renda que aumenta a desigualdade no Brasil.

Marconi lembrou que os níveis mais altos do sistema de administração padecem também de um excesso de politização. Representantes eleitos frequentemente usam nomeações para cargos administrativos sênior para ganhar apoio político, ao invés de selecionar indivíduos baseados em mérito ou aptidão. Esses cargos vieram a ser entendidos como parte do processo de negociação para formar alianças partidárias, em detrimento das agências governamentais e administração pública em geral.

Painel III: A História sem Fim das Reformas de Administração Pública

Donald Kettl, Professor e Diretor Acadêmico, Washington Center da Escola de Políticas Públicas Lyndon B. Johnson School, Universidade do Texas, Austin; *Luiz Alberto dos Santos*, Consultor Legislativo e de Administração Pública, Senado Federal; *Dustin Brown*, Diretor Assistente Adjunto de Gestão, Ministério de Gestão e Orçamento dos Estados Unidos; *Martin Williams* (moderador do painel), Professor Associa-

do, Escola de Governo Blavatnik, Universidade de Oxford.

Ainda que sejam constantemente negligenciados em discussões sobre planejamento estratégico e governança, funcionários públicos têm um papel crítico no trabalho do governo. A administração pública efetiva requer uma força de trabalho eficiente e empoderada. Assim,

reformas do serviço público—se bem feitas—contribuem para que o governo alcance seus objetivos. Falhar em equipar funcionários públicos com os recursos e as habilidades necessárias para encarar novos desafios resultará em déficit de liderança e fracasso do governo. Como todos os expositores observaram, a criação de um processo de administração de recursos humanos transparente, meritocrático e adaptável é objetivo óbvio mas de difícil execução.

Donald Kettl afirmou que superar a lacuna entre desenvolvimento de capital humano e a realização dos objetivos do governo é um ponto crítico na resolução do debate sobre a reforma da administração pública. A sociedade tende a perder a perspectiva da razão pela a qual funcionários públicos são contratados—para executar a missão do governo—e, em lugar disso, trata a administração pública como um símbolo, usado para fins políticos, como em discussões sobre o tamanho do governo ou sobre imparcialidade em processos de contratação.

Consequentemente, a reforma da administração pública se torna um apelo mobilizador para vários grupos com ideologias diferentes, ao invés de ser um meio para realizar a missão governamen-



Luiz Alberto dos Santos

tal, resultando em um ciclo infinito de reformas. Contudo, Kettl observou que há uma necessidade genuína de reformar a administração pública. Regras e processos criados para resolver problemas referentes à missão do governo têm, com o tempo, se tornado obstáculos, pois



Paulo Sotero faz uma pergunta aos painelistas

a necessidade de seguir procedimentos administrativos precede a resolução de problemas e a eficiência. Além disso, a reforma é necessária para acompanhar as rápidas mudanças tecnológicas e o modo com que cidadãos e o governo se relacionam. Ele alegou, entretanto, que esforços relacionados à reforma devem ser deliberados e específicos.

Reformas devem ser guiadas pela missão do governo, baseadas na ideia de que o papel da administração pública é informar e realizar tarefas que cabem ao governo. Reformas também devem ser norteadas pela construção de um sistema meritocrático de seleção e promoção, com medidas de responsabilização inovadoras e encorajadoras. Kettl concluiu que tecnologia pode facilitar esse esforço: “Quanto mais pudermos usar estatísticas concretas, atuais, incisivas e confiáveis para informar as tentativas de formular e responder as perguntas certas, mais nós poderemos escapar das normas.”

Luiz Alberto dos Santos observou que instituições dos Estados Unidos foram um modelo para o desenvolvimento do sistema governamental brasileiro, mas afirmou que instituições brasileiras, tais como o serviço público, se tornaram com o tempo muito mais centralizadas do que as americanas. Ainda que reformas administrativas remontem ao governo Vargas na década de 1930, a promessa de reforma sob um regime democrático ainda não se materializou. Nenhuma das propostas de reforma significativa da administração pública apresentadas foi aprovada pelo Congresso ou totalmente implementada com sucesso desde a redemocratização do país. Santos admitiu, porém, que a caracterização do governo brasileiro como extremamente burocrático é incorreta e desvia a atenção do real problema: a presença sistemática de corrupção, clientelismo e patronagem, a qual tem sido um

obstáculo constante a reformas da administração pública substantivas. Ao invés disso, o Brasil precisa de uma abordagem mais transparente e meritocrática à administração pública, e de uma burocracia que seja profissional, autônoma e engajada com a sociedade.

Dustin Brown concordou com o argumento do Kettl que entender os resultados desejados e a missão do governo é essencial para o entendimento das necessidades da administração pública. Ele analisou vários dos desafios estruturais dos Estados Unidos, incluindo um excesso de regulamentos devido à falta de confiança em funcionários públicos. Brown também mencionou o uso de um sistema ultrapassado (baseado em um modelo de 1923) o qual enfatiza igualdade salarial horizontal. Por exemplo, o sistema foca excessivamente em detalhes como, por exemplo, se um datilógrafo do Departamento de Estado ganha o mesmo que um datilógrafo da Secretaria de Administração de Gestão Territorial. Ele também concordou com Kettl que dois importantes condutores de mudança são tecnologia e dados estatísticos, mas adicionou um terceiro: as mudanças no mercado de trabalho.

Brown observou que, pela primeira vez, estatísticas estão sendo usadas para analisar a estrutura da administração pública. O governo dos EUA usou uma pesquisa para coletar informações de mais de 27.000 escritórios de várias partes do governo; pela primeira vez, o “centro” teve um entendimento real sobre o que estava acontecendo com os trabalhadores em vários níveis da administração pública. Isto permite que reformas reflitam a realidade prática dos funcionários públicos, baseadas nas respostas deles ao invés de ser uma iniciativa imposta pela hierarquia e orientada por presunções. Usando tecnologia e estatísticas, Brown afirmou que “Existe uma oportunidade real de ultrapassar um modelo



único de sistema de capital humano.” Ele defendeu particularmente o ajuste das classificações oficiais de trabalho federal para criar ocupações

baseadas nas necessidades de departamentos individuais ou nas habilidades específicas de indivíduos.

Painel IV: Criar Capacitação em Tempos Turbulentos

Fernando Filgueiras, Diretor de Pesquisa, Escola Nacional de Administração Pública (Enap);
Matthew Taylor, Professor Associado, Escola de Serviço Internacional da American University;
Edwin Lau, Chefe da Divisão de Reforma do Setor Público, Governança Pública e Diretório de Desenvolvimento Territorial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
Deborah Wetzel (moderadora do painel), Diretora Sênior de Governança, Banco Mundial.

Discussões sobre a criação de capacitação frequentemente focam no nível organizacional. Ainda que todos os participantes tenham concordado sobre a importância de melhorar a eficiência, eficácia e capacidade de agências no nível institucional, eles observaram que organizações só são tão boas quanto as pessoas que nelas trabalham. Adicionalmente, capacitação em todos

os níveis, incluindo desenvolvimento profissional individual, deve ser considerada parte do processo de planejamento estratégico. Compreender capacitação por uma perspectiva estratégica permite que a administração foque em construir as habilidades que funcionários públicos precisam ter para cumprir a missão do governo.

Fernando Filgueiras sustentou que criação de capacitação não se refere apenas à capacitação governamental no nível organizacional, mas também ao nível individual e à abordagem da intersecção entre capacitação e o trabalho relacionado a políticas públicas. O sucesso do desenvolvimento e implementação de políticas públicas depende de ações desempenhadas por funcionários no contexto de suas organizações. Como Filgueiras afirmou, “O nível de mobilização das habilidades e competências [de um

indivíduo], ou sua ausência, pode afetar políticas públicas de várias maneiras.” Organizações não devem apenas equipar seus empregados com ferramentas e habilidades necessárias, mas também descobrir como incentivar comunicação e motivação. Ao estudar processos de capacitação individuais e organizacionais, Filgueiras achou útil dividir administração pública em duas categorias analíticas: serviços administrativos e serviços relacionais. Ele observou que uma pesquisa recente com funcionários públicos brasileiros constatou que a maioria está envolvida com tarefas administrativas e/ou gerenciais. Apenas um grupo pequeno realiza funções mais relacionais, analíticas, e guiadas por especialização.

Matthew Taylor observou que o Estado administrativo brasileiro contém “ilhas de excelência,” as quais oferecem importantes lições para criação de capacitação em agências governamentais. Sua pesquisa mais recente designou uma nota para capacitação, autonomia e controle partidário para cada agência federal brasileira. Taylor e seus colegas constataram que a prevalência partidária aumenta os níveis de corrupção, mas que esse efeito é atenuado por capacitação e autonomia. Isso indica que serviços públicos altamente profissionalizados serão menos suscetíveis a corrupção no Brasil. Significativamente, Taylor observou que a literatura sugere que nomeações políticas tendem a distorcer políticas públicas mais no Brasil do que nos Estados Unidos.

Edwin Lau ressaltou a necessidade de perceber a administração de recursos humanos como parte da criação de capacitação. Estatísticas da OECD demonstram que, entre 2004 e 2015, práticas administrativas de recursos humanos não melhoraram, apesar de tentativas de reforma. Um estudo de 2010 constatou que três desafios cruciais persistem hoje no Brasil. Primeiro, o país precisa desenvolver um sistema federal

abrangente para administração de recursos humanos. O sistema de carreira atual é altamente fragmentado, levando a uma falta de mobilidade para servidores públicos. Lau sugeriu o sistema francês como modelo, pois ele inclui mobilidade mandatória e um sistema de recursos humanos central e estratégico para promover diálogo entre agências e planejar para presentes e futuras necessidades contratuais. Segundo, o Brasil deve reforçar um sistema meritocrático de admissão e promoção. O regime atual de remuneração é opaco e financeiramente oneroso para o governo.

O envelhecimento da população apresenta tanto oportunidades como desafios, e provavelmente levará a pelo menos alguma reforma (e.g., reforma previdenciária). Lau identificou especificamente gestão de desempenho como uma área crítica para melhoras. Ele observou que a Finlândia oferece bônus individuais e coletivos, pagos anualmente e multi-anualmente, para promover cooperação e eficiência a longo prazo. Terceiro, o governo precisa perceber administração de recursos humanos como uma função estratégica ao invés de transacional. Funcionários públicos devem ser percebidos não apenas como uma despesa necessária, mas como um investimento, e devem ter competências transferíveis que extrapolam simples competência, como alfabetização estatística, habilidade narrativa e curiosidade. Lau lembrou que a OECD recomenda que todos os governos desenvolvam uma cultura de liderança dirigida por valores, criem ambientes de trabalho que promovam capacitação individual e confiança (funcionários públicos devem se sentir valorizados e de confiança), e construam instituições que sejam ágeis e adaptáveis.

Os participantes do workshop concluíram que também é importante que o serviço público não se distancie do público que ele serve. Deve ser

acessível e relevante para a vida dos cidadãos. Deborah Wetzel observou que o Bolsa Família é um dos exemplos de sucesso dessa diretiva no Brasil: pelo programa, o governo brasileiro alcançou pequenas comunidades no Brasil e engajou os mais pobres e marginalizados. Essencial-

mente, governos devem lembrar que a criação de capacitação deve ser estratégica, e focada acima de tudo em ajudar o governo a ser mais eficiente e efetivo em seu trabalho.



The image is a composite. The top half shows a perspective view of a city street lined with tall, modern buildings under a clear sky. A dark, semi-transparent horizontal band is superimposed across the middle of the image. The bottom half shows a high-angle, long-exposure shot of a multi-lane highway with several cars in motion, their lights blurred into streaks. The text "Conclusões Principais" is centered in white on the dark band.

Conclusões Principais

Conclusões Principais

A administração pública é peça principal de conexão entre a missão do governo e seu impacto real. Contudo, governos ao redor do mundo frequentemente encontram dificuldades para implementar processos administrativos que sejam mais eficazes e eficientes. A maioria dos analistas políticos dos Estados Unidos estão perfeitamente cientes dos desafios atuais à administração pública efetiva em Washington, de negociar e aprovar orçamentos anuais a gerir eficientemente as várias agências federais e seus amplos quadros de funcionários. Do mesmo modo, o Brasil confronta os desafios da crescente dívida pública e uma burocracia complicada, enquanto procura resolver a profunda crise política e recessão econômica dos últimos quatro anos. Em cada país, a insatisfação com a habilidade do governo de administrar desafios globais e problemas domésticos tem crescido, e ainda que os políticos capitalizem sobre os problemas para ganhar eleições, uma vez eleitos eles falham ao abordá-los adequadamente. A confiança da população em instituições públicas diminuiu e a fé na democracia foi reduzida. Ainda que suas histórias divirjam criticamente de várias maneiras, o Brasil e os Estados Unidos são as duas maiores democracias do Hemisfério Ocidental, e existem lições significativas a serem aprendidas pela comparação dos dois ambientes administrativos atuais e dos desafios em ambos os países.

Vários temas centrais surgiram das apresentações e discussões do workshop:

- ❖ **Planejamento estratégico de sucesso requer intuição e previsão, uma perspectiva a longo prazo e implementação deliberada.** Ainda que planejamento estratégico tenha sua importância amplamente reconhecida, várias instituições o fazem de modo incompetente. É crítico que formuladores de políticas públicas e administradores públicos entendam que planejamento estratégico é diferente de planejamento a longo prazo, e necessita uma abordagem mais ampla e sistêmica.
 - *Planejamento estratégico deve focar em realizar a missão do governo* definindo prioridades ao longo prazo e visualizando desafios e oportunidades que o futuro pode oferecer. Francisco Gaetani observou que o pensamento a longo prazo permite que países considerem diferentes possibilidades de cenários futuros em seus processos de planejamento, desde mudanças demográficas e sociais a avanços tecnológicos. Carlos Santiso alegou que governos precisam considerar o potencial completo de desdobramentos tecnológicos: eles mudarão a maneira como o governo disponibiliza serviços e interage com a população, e também mudarão dramaticamente a natureza do trabalho do setor público.
 - *Planejamento estratégico não deve ser um exercício teórico*, o que significa considerar viabilidade, implementação e responsabilização. Meg Lundgaser afirmou que elaboradores de políticas públicas devem considerar uma série de questões ao criar um plano: O plano e seus objetivos terão apoio popular? O plano é viável dentro de regulamentos e estatutos existentes, ou exigirá novas leis? Como o sucesso será medido? Como se pareceria o fracasso?

- *Elaboradores de políticas públicas devem estar abertos a considerar aprendizados de uma ampla variedade de organizações e experiências* para aprimorar seus próprios processos. Francisco Gaetani observou que o Brasil tradicionalmente não olha experiências internacionais durante o processo de criação de suas estruturas administrativas; ele afirmou que o Estado brasileiro deveria ter uma perspectiva mais ampla ao procurar melhores práticas. Além disso, como Edwin Lau constatou, governos não são as únicas instituições engajadas em planejamento estratégico ou outros desafios administrativos discutidos no workshop: empresas do setor privado, ONGs e outras organizações podem oferecer lições baseadas em suas próprias experiências que venham a ser úteis para o Estado.

❖ **Administração pública deve equilibrar demandas políticas imediatas e objetivos a longo prazo do governo.** Um foco político no curto prazo dificulta o planejamento estratégico a longo prazo.

- *Ciclos eleitorais podem ter um efeito danoso na capacidade do Estado administrativo de implementar seus planos a longo prazo.* Francisco Gaetani observou que, no Brasil, iniciativas estratégicas são frequentemente vinculadas a ciclos eleitorais, o que impede que elaboradores de políticas públicas adaptem uma perspectiva estratégica realmente focada no longo prazo. Interesses estratégicos são constantemente prejudicados pela “tentação de fazer política.” Do mesmo modo, nos Estados Unidos, cálculos a curto prazo feitos por líderes de partidos—para ganhar uma “vitória” para a base política—frequentemente tem precedência sobre a busca de acordos que apoiem o crescimento estratégico a longo prazo. Como Michael Forster alegou, essa perspectiva a curto prazo tem um custo: disputas políticas durante o processo orçamentário federal estadunidense continuamente leva agências federais a terem que adivinhar qual será seu orçamento anual, e cada ciclo eleitoral tem o potencial de subverter esse cálculo. Adicionalmente, durante anos eleitorais, o trabalho do governo tende a paralisar, impossibilitando o planejamento.
- *É frequentemente difícil convencer o público (e, portanto, os políticos) de que responsabilidade fiscal é importante—o que é verdade nos Estados Unidos e no Brasil—pois o foco tende a estar em necessidades imediatas ao invés de objetivos a longo prazo.* Felipe Salto afirmou que políticos brasileiros não têm o “espírito de responsabilidade fiscal” e tendem a empurrar com a barriga ao invés de lidar com reformas fiscais impopulares, mas necessárias. O mesmo pode ser dito sobre os Estados Unidos, como demonstra a inabilidade do Congresso do país de aprovar um orçamento anual que não contribua para a dívida pública.

❖ **Cada aspecto da administração pública deve ser interpretado por uma perspectiva estratégica.** O objetivo do Estado administrativo é desenvolver e implementar políticas públicas que reflitam as prioridades do governo e atendam a seus cidadãos. Como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda, um enfoque em sistemas estratégicos requer perceber “todas operações governamentais como um sistema interconectado ao invés de peças dispersas.”² Isso significa que cooperação entre agências deve ser priorizada, tal como cooperação dentro dessas agências, garantindo que todas as partes do governo trabalhem juntas rumo a objetivos estratégicos. Isso também significa que todas as funções do governo devem ser consideradas estrategicamente.

- *A cooperação entre indivíduos e agências é fundamental para alcançar objetivos estratégicos*, como Meg Lundsager observou. O desafio é superar a tendência de cada agência a se isolar, focando apenas em seu próprio trabalho e área. O poder executivo dos Estados Unidos tem várias entidades voltadas à coordenação estratégica entre todas as agências, como o Conselho de Segurança Nacional e o Conselho Econômico Nacional, ainda que desafios persistam. O Brasil encara um desafio semelhante ao fomentar cooperação entre agências, o qual talvez seja exacerbado pelas rígidas trajetórias de carreira—ligadas a agências específicas—do serviço público. No Brasil, o sistema federalista também requer que o governo federal coopere com os governos estaduais e municipais para atingir seus objetivos.
- *O Estado administrativo deve ter cuidado para não se guiar por processos ao invés de objetivos ou missões.* Como Carlos Santiso observou, burocracia e formalidades excessivas impõem custos transacionais excessivos a indivíduos e organizações, incluindo o governo, comprometendo a habilidade de implementar a estratégia do governo. Dustin Brown afirmou que o excesso de regulamentos burocráticos nos Estados Unidos, originados na falta de confiança em funcionários públicos, restringe a habilidade de servidores públicos de inovar e resolver problemas.
- *Funções individuais, incluindo aquelas que não estejam diretamente ligadas a criação de políticas públicas*, também devem ser consideradas por uma perspectiva estratégica pois elas apoiam a habilidade do governo de atingir seus objetivos estratégicos. Edwin Lau alegou que a administração de recursos humanos em particular precisa ser reconsiderada como um elemento central de um Estado administrativo de sucesso, ao invés de apenas um custo de trabalho necessário. Dustin Brown ressaltou a importância de definir os resultados desejados para entender as necessidades do serviço público. O processo de contratação de funcionários públicos no Brasil é um exemplo. Nelson Marconi e Edwin Lau ambos argumentaram que o processo de recrutamento brasileiro é separado das reais necessidades do Estado, baseado em exames de admissão insatisfatoriamente focados, levando a

2 OECD Observatory of Public Sector Innovation. Embracing Innovation in Government: Global Trends 2018. Available at: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018.pdf>.

uma desarticulação entre a força de trabalho do setor público e o trabalho a ser realizado. A França, em contraste, oferece um bom exemplo de administração estratégica de recursos humanos, com um sistema centralizado, o qual funciona através de agências diferentes para coordenar necessidades contratuais atuais e futuras.

❖ **Administração pública efetiva requer um serviço público profissional, autônomo, capaz e guiado pela missão do governo.**

- *Reformas do serviço público devem focar em fortalecer sua profissionalização e autonomia.* Existe uma tendência de politizar o serviço público, seja por oferecer empregos de patronagem após uma eleição ou por interpretá-lo como um símbolo do alcance excessivo do governo. Matthew Taylor e Luiz Alberto dos Santos afirmaram que a politização excessiva do serviço público, e a corrupção que a acompanha, é um dos maiores desafios que a administração pública brasileira enfrenta. Vários palestrantes defenderam reformas para aumentar a autonomia e a transparência do serviço público como uma maneira de melhorar a eficácia do Estado administrativo, incluindo reforçar processos meritocráticos de contratação e promoção. Várias agências brasileiras já fazem isso bem, como Taylor verificou em sua pesquisa, e seus processos devem ser estudados e implementados mais amplamente. Edwin Lau observou que o sistema finlandês de gestão de desempenho oferece um exemplo de como um país pode recompensar e incentivar eficiência e produtividade.
- *Estados deveriam desenvolver competências ao nível individual.* Fernando Filgueiras observou que competências individuais têm um impacto significativo, pois políticas públicas dependem de ações realizadas por indivíduos. Edwin Lau afirmou que governos deveriam contratar e cultivar funcionários públicos com capacitações que extrapolem habilidades simples, como alfabetização digital e curiosidade. Carlos Santiso igualmente disse que funcionários públicos devem desenvolver novas habilidades para um Estado do século XXI, incluindo capacitações nas áreas de tecnologia e estatística.

❖ **Como o mundo muda rapidamente, o Estado administrativo precisa se ajustar, se adaptar e inovar para alcançar novas demandas e oportunidades.**

- *Um tema recorrente entre os palestrantes foi a necessidade de abertura de governos a uma reforma colaborativa iniciada pelo público.* Dustin Brown citou uma pesquisa realizada pelo governo dos Estados Unidos, a qual coletou dados de 27.000 escritórios individuais do Estado administrativo para melhor entender as competências e necessidades de todos os níveis do governo. Nesse sentido, novas tecnologias e dados estatísticos podem ajudar o Estado administrativo a dismantelar hierarquias tradicionais através de oferecer ao centro uma visão mais precisa do governo inteiro, permitindo que reformas administrativas internas sejam mais efetivamente focadas.
- *Governos também podem usar tecnologia para melhorar o oferecimento de serviços e engajamento com cidadãos.* O programa Bolsa Família, como Deborah Wetzel observou, é um bom exemplo desta tendência na prática.

Os participantes do workshop concluíram que o Estado administrativo precisa se esforçar para manter sua relevância em um mundo complicado e de mudanças contínuas, através da construção de confiança pública, servindo como guardião dos recursos do governo, e promovendo desenvolvimento sustentável e inclusivo. Os contínuos desafios administrativos no Brasil e nos Estados Unidos apenas ressaltam o papel fundamental da administração pública ao influenciar a capacidade do governo de atingir seus objetivos e servir seus cidadãos.

Anexo

Lista de Participantes



George Alberto de Aguiar Soares, Secretário de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



Walter Baere, Secretário Executivo-Adjunto, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



Jón Blöndal, Diretor de Orçamento e Despesas Públicas, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico



Dustin Brown, Diretor Assistente Adjunto de Gestão, U.S. Office of Management and Budget



Fernando Filgueiras, Diretor de Pesquisa, Escola Nacional de Administração Pública (Enap)



Michael Forster, Diretor de Operações, Wilson Center



Francisco Gaetani, Presidente, Escola Nacional de Administração Pública (Enap)



Aaron Jones, Diretor de Relações Congressionais, Wilson Center



Donald Kettl, Professor e Diretor Acadêmico, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs Washington Center, University of Texas, Austin



Edwin Lau, Chefe da Divisão de Reforma do Setor Público, Governança Pública e Diretório de Desenvolvimento Territorial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico



Meg Lundsager, Pesquisadora Associada de Política Pública, Wilson Center



Nelson Marconi, Professor, Faculdade de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas



Yesim Oruc, Diretora Adjunta do Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Washington



Felipe Salto, Diretor Executivo, Instituição Fiscal Independente, Senado Federal



Carlos Santiso, Chefe da Divisão de Capacidade Institucional do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento



Luiz Alberto dos Santos, Consultor Legislativo, Senado Federal



Allen Schick, Professor, Faculdade de Política Pública, University of Maryland



Paulo Sotero, Diretor, Brazil Institute



Matthew Taylor, Professor Associado, School of International Service, American University



Oscar Vilhena Vieira, Reitor, Faculdade de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; Pesquisador Global do Brazil Institute



Deborah Wetzel, Diretora Sênior de Governança, Banco Mundial



Martin Williams, Professor Associado, Faculdade de Governo Blavatnik, Universidade de Oxford



Sugestões de Referências para Estudos Adicionais

As referências listadas abaixo oferecem informações adicionais sobre os temas de administração pública e governança, incluindo estudos de caso e melhores práticas do Brasil, dos Estados Unidos e do resto do mundo.

Brookings Institution Center for Effective Public Management

<https://www.brookings.edu/center/center-for-effective-public-management/>

The Carnegie Endowment for International Peace Democracy and Governance Portal

<https://carnegieendowment.org/topic/1286>

Center on Budget and Policy Priorities

<https://www.cbpp.org/>

Diretoria de Análise de Políticas Públicas

<http://dapp.fgv.br/sobre/>

Instituição Fiscal Independente

<https://www12.senado.leg.br/ifi>

Organization of American States Governance Portal

<http://www.oas.org/en/topics/governance.asp>

Organization for Economic Co-operation and Development Public Governance Portal

<http://www.oecd.org/governance/>

Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/index>

Revista Gestão & Políticas Públicas da Universidade de São Paulo

<http://www.revistas.usp.br/rqpp>

Revista Temas de Administração Pública do Departamento de Administração Pública da FCLAr-Unesp

<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/index>

United Nations Department of Economic and Social Affairs Division For Public Institutions And Digital Government

<https://publicadministration.un.org/en/About-Us/Who-We-Are>

United Nations Public Administration Network

<http://www.unpan.org/>

The World Bank Governance Portal

<http://www.worldbank.org/en/topic/governance>



Apoio Institucional

Sobre o Brazil Institute do Wilson Center



Fundado em 2006, o Brazil Institute é a única instituição de pesquisa e debate de políticas públicas em Washington dedicada exclusivamente ao Brasil. Por meio de conferências, estudos e publicações, o Instituto promove o diálogo e a cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos, aprofunda a compreensão em Washington sobre a realidade brasileira e fomenta o estudo e a discussão de políticas públicas em cinco áreas principais, com participação de cientistas, parlamentares e especialistas dos setores público, privado e da academia: inovação em ciência e tecnologia e em gestão local, cooperação científica, sustentabilidade e o combate à corrupção sob o primado da lei.

O Brazil Institute é um importante recurso do Wilson Center, que é o memorial nacional ao Presidente Woodrow Wilson (1913-1921). O Centro promove pesquisas e diálogo sobre questões relevantes de interesse público para fortalecer a capacidade e o conhecimento de líderes de governos e do setor público, de cidadãos e de instituições cívicas em todo o mundo para responder aos desafios domésticos e globais de hoje e do futuro. Criado por Ato do Congresso dos Estados Unidos, o Centro é uma instituição não partidária, mantém um foro neutro para discussões livres e bem fundamentadas.

Sobre a Escola Nacional de Administração Pública



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO



A Escola Nacional de Administração Pública - Enap, fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), é uma Escola de Governo que tem como finalidade estatutária promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos.

Enap, fundada em 1986, também atua na produção e difusão de inovação e conhecimento sobre administração pública e gestão de políticas públicas, bem como no fomento e desenvolvimento de pesquisa também nessas áreas. Essa área de pesquisas coordena o desenvolvimento de projetos de pesquisa voltados para a discussão de novos pressupostos e estratégias de melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos.

A Enap também serve como uma área de interseção para cooperação nacional e internacional, tendo uma forte articulação com o mundo acadêmico e com a comunidade científica e uma atuação majoritariamente em rede e por parcerias. Desse modo, a Escola mantém relação transformadora com a comunidade internacional, contribuindo com as experiências brasileiras em gestão pública e trazendo inovações e boas práticas que podem contribuir para a atuação da Enap e para a transformação da realidade brasileira.

Sobre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede de desenvolvimento global da ONU e contribui, há mais de 50 anos, para o crescimento inclusivo e sustentável, de forma contínua e em bases democráticas, sempre em parceria com o Estado, a sociedade civil organizada e o setor privado. O PNUD, atualmente em 170 países e territórios, colabora no processo de erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusão social.

Desde a entrada em vigor da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em janeiro de 2016, o PNUD Brasil vem desenvolvendo sua cooperação em torno de quatro áreas-chave ou eixos, conforme seu Programa de País para o ciclo 2017-2021.

Pessoas: Desenvolvimento de capacidades para reduzir as desigualdades, superar crises e melhorar a qualidade dos serviços públicos, com foco nas pessoas em situação vulnerável, por meio de subsídios técnicos para políticas públicas.

Planeta: Suporte para melhor gestão de recursos naturais, estímulo à eficiência energética e ao enfrentamento da mudança global do clima, assim como o fortalecimento da resiliência de populações e regiões mais vulneráveis, incluindo áreas de risco de desastres naturais, com envolvimento tanto de governos quanto de empresas.


Prosperidade: Estímulo ao crescimento econômico inclusivo, por meio do fortalecimento de parcerias público-privadas, da implementação da Agenda 2030 e dos ODS em estados e municípios brasileiros, contribuição para a redução da desigualdade de gênero no setor privado, promoção de negócios inclusivos, entre outras ações.

Paz: Incentivo à transparência e ao enfrentamento da corrupção, fortalecimento das instituições do sistema de Justiça, estabelecimento de diálogos pela eliminação das diferentes formas de preconceito e discriminação, modernização do Estado, entre outras medidas que promovam os direitos humanos e uma sociedade pacífica.

O quinto eixo, **Parcerias**, é transversal e dele depende o alcance dos demais.



One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, DC 20004-3027

 [www.wilsoncenter.org/program/
brazil-institute](http://www.wilsoncenter.org/program/brazil-institute)

 brazil@wilsoncenter.org

 facebook.com/brazilinstitute

 [@brazilInst](https://twitter.com/brazilInst)

 202.691.4087 / 202.691.4147