



Textos para Discussão

PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NAS PRÓXIMAS DÉCADAS

Avanços e Desafios da Profissionalização do Aparato Estatal



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Dilma Rousseff

Ministro da Saúde
Arthur Chioro

Secretaria-Executiva
Ana Paula Menezes Sóter

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Paulo Gadelha

Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS
Paulo de Tarso Ribeiro de Oliveira

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Renata Macedo Pereira

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C289p Carneiro, Ricardo

Perspectivas da gestão pública brasileira nas próximas décadas : avanços e desafios da profissionalização do aparato estatal / Ricardo Carneiro. – Rio de Janeiro : Fundação Oswaldo Cruz, 2015.
21 p. – (Textos para Discussão ; n. 12)

Bibliografia: p. 20-21.

1. Profissionalização na administração pública. 2. Burocracia pública. 3. Reformismo. I. Fundação Oswaldo Cruz. II. Título. III. Série.

CDU 35.08(81)

Textos para Discussão
Nº 12

PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NAS PRÓXIMAS DÉCADAS

Avanços e Desafios da Profissionalização do Aparato Estatal

Ricardo Carneiro

Texto apresentado no Seminário Brasil Saúde Amanhã: Horizontes para os próximos 20 anos,
realizado nos dias 17 e 18 de setembro de 2015, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Setembro de 2015

AUTOR

Ricardo Carneiro

Graduação em Matemática pela Universidade Federal de Minas Gerais (1975) e doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). É professor e pesquisador da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

SUMÁRIO

Introdução	7
A Imprevisibilidade do Reformismo e o Papel do Contexto	8
O Contexto Político-Institucional Pós Promulgação da CF-88 e a Burocracia Pública	10
Avanços na Construção de Capacidade Estatal no País: A trajetória recente	14
Perspectivas (e Desafios) da Profissionalização	17
Considerações Finais	19
Referências Bibliográficas	20

PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NAS PRÓXIMAS DÉCADAS

Avanços e Desafios da Profissionalização do Aparato Estatal

1. INTRODUÇÃO

A realização de reformas na Administração Pública pode ser vista como um fenômeno intrínseco ao poder do Estado, cujas funções, ao se alterarem ao longo do tempo, exigem adequações em sua estrutura organizacional e na forma como esta opera. As inovações tecnológicas, como as já não tão novas tecnologias de informação, apontam na mesma direção, impulsionando mudanças na gestão pública. No entanto, as iniciativas reformistas não têm apenas caráter reativo; assumem também conformação proativa, em que se configuram como instrumento mobilizado para o alcance de um determinado resultado. Uma ideia forte comumente usada para justificar o reformismo é a intenção declarada de aprimorar o funcionamento do setor público, tendo em perspectiva o incremento da eficiência e da efetividade da ação governamental ou questões assemelhadas.

O caráter recorrente do reformismo faz com que, de um modo geral, as iniciativas reformistas não sejam abrangentes, mesmo em suas intenções. No entanto, algumas reformas assumem uma configuração mais ampla, em termos de escopo e de incidência espacial, o que permite falar na existência de “ondas” reformistas (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2012). Tem-se, em tais situações, um movimento que envolve mudanças de maior envergadura na estrutura, em processos e práticas da administração pública, informadas por pressupostos similares, que se difundem por expressivo conjunto de países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Mesmo as ondas reformistas, contudo, não implicam transformações abruptas na organização do setor público e em seu *modus operandi*. O que tende a prevalecer é o gradualismo no encaminhamento das mudanças, fazendo com que seja difícil, inclusive, “identificar o fim de uma onda reformista e o começo de outra” (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2012, p. 262). Assim, dessa dinâmica reformista não resultam, como argumentam os autores, rupturas com o sistema político-administrativo existente e sim sua remodelação. Há uma articulação entre o novo modelo proposto e aquele até então prevalecente, resultando num sistema administrativo híbrido, combinando elementos trazidos pelas reformas com elementos da arquitetura anterior.

O primeiro e grande movimento reformista conhecido pela sociedade moderna emerge ainda no século XIX, articulando-se em torno da implantação do modelo burocrático weberiano, sobre a qual se estrutura a denominada “administração pública progressiva” (HOOD, 1995). Nas décadas finais do século XX, ganha corpo o reformismo do *New Public Management* (NPM), caracterizado, em traços largos, pela contraposição que procura fazer à administração burocrática weberiana. Na transição para o século XXI, o esgotamento das reformas associados

ao NPM, em algumas interpretações, ou seu descenso, em outras, abre espaço para novas proposições reformistas, genericamente rotuladas como pós NPM.

A inserção do Brasil nesses movimentos reformistas internacionais segue trajetória peculiar, na qual podem ser destacados três aspectos principais. O primeiro tem a ver com o fato de o país não se colocar na vanguarda das reformas, mas se incorporar às mesmas com relativa defasagem temporal. O segundo se expressa sob a forma de uma relativa frouxidão na implementação das proposições reformistas, o que se reflete no alcance de seus resultados. O terceiro e último consiste nas enormes desigualdades federativas do processo, tanto sob a ótica vertical quanto horizontal. São traços particularmente salientes no esforço empreendido em torno da construção de um aparato estatal de conformação burocrática.

Ainda que a implantação de uma burocracia estruturada em moldes weberianos possa ser associada a um reformismo “velho”, já ultrapassado pelos países desenvolvidos, ela persiste como uma questão central, ainda em aberto, no Brasil. Como mostra a literatura, os primeiros ensaios mais efetivos nessa direção se dão no decorrer dos anos 1930, sob o impulso do processo de industrialização da economia liderado pelo Estado que começa a ser gestado no período. A despeito de ser reafirmada como um desiderato político ao longo das décadas seguintes nos diversos textos constitucionais, com destaque para a Constituição Federal de 88 (CF-88), e experimentar expressivos avanços nos anos mais recentes, a profissionalização do aparato estatal se mantém como o principal desafio para a melhoria do padrão da gestão pública no país, notadamente nos níveis subnacionais de governo.

A construção inacabada de uma burocracia de perfil profissionalizado no país é a temática central examinada nesse ensaio. A discussão empreendida busca responder a duas questões principais: Quais são as perspectivas de avanços na direção da efetiva profissionalização do aparato administrativo do setor público brasileiro nas próximas décadas, consoante as premissas weberianas, endossadas pela CF-88? Quais os obstáculos que se interpõem, ou podem se interpor, ao encaminhamento de ações em tal direção?

Para tratar analiticamente de tais questões, o trabalho parte, inicialmente, de breves considerações acerca da complexidade imbricada na implementação de esforços reformistas, tendo como referência balanço feito por Pollitt (2013) referente a 30 anos de experiência como reformismo do NPM. Com apoio na análise empreendida pelo autor, que destaca a importância de elementos de natureza contextual no encaminhamento e nos resultados de iniciativas reformistas no setor público, são apontados alguns aspectos do contexto brasileiro que tendem a influenciar os rumos do processo de construção de capacidade técnico-administrativa no Poder Executivo do país, favorecendo ou dificultando esforços nessa direção. Na sequência, o foco é direcionado para a abordagem dos avanços recentes no tocante à profissionalização do aparato estatal, nos diferentes níveis de governo, que serve de fundamento para inferências acerca de sua trajetória nas próximas décadas, retomadas e sintetizadas nas considerações finais.

2. A IMPREVISIBILIDADE DO REFORMISMO E O PAPEL DO CONTEXTO

Nas ciências humanas ou sociais o futuro se revela opaco, significando que qualquer exercício de prognose se mostra uma tarefa complexa, cercada de incertezas. Por mais refinado que venha a ser o modelo analítico adotado, erros de previsão são recorrentes, o que se deve, entre outros fatores, à multiplicidade de variáveis intervenientes, cujos efeitos não podem ser ple-

namente antecipados ou só são percebidos *a posteriori*. A administração pública não escapa a essa dificuldade que cerca exercícios analíticos dedicados à compreensão dos fenômenos e processos transcorridos em seu domínio, o que inclui as iniciativas voltadas a reformá-la. É o que transparece, com nitidez, no balanço feito por Pollitt (2013) acerca de 30 anos de reformas da gestão pública empreendidas pelos principais países capitalistas desenvolvidos, tendo, por denominador comum, as proposições do NPM.

As iniciativas reformistas daquilo que veio a ser designado como NPM são movidas formalmente pela preocupação com a promoção de melhorias no desempenho do setor público, notadamente no que se refere à prestação de serviços públicos à sociedade (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Tais iniciativas partem de críticas ao modelo burocrático weberiano e assumem configuração variada, podendo ser agrupadas, como sugerem Dunleavy *et al.* (2005), em torno de três eixos principais, quais sejam, a desagregação de arranjos e estruturas organizacionais verticalizadas, típicas da burocracia, o estímulo à competição interorganizacional e a adoção de sistemas de incentivos econômicos inspirados na dinâmica de mercado. A partir dos países anglo-saxões, que se colocam como vanguarda do processo, as propostas mudancistas do NPM alcançam diversos países desenvolvidos no transcorrer dos anos 1990 e se estendem a países em desenvolvimento. Depois de décadas de experimentos nessa direção, seria de se esperar que existisse, como argumenta Pollitt (2013, p. 2), “um conjunto sólido e confiável de informações sobre o que funciona e o que não funciona nas reformas da gestão pública”. No entanto, como reconhece o autor, não é isto o que se observa. Sua constatação mais geral aponta na direção de que o conhecimento produzido referente ao que ocorre após o lançamento de proposições reformistas, envolvendo tanto seu encaminhamento quanto seus resultados, é de “qualidade irregular e frequentemente frágil” (p.2).

A despeito da relativa fragilidade ou insuficiência que atribui à base do conhecimento produzido sobre o reformismo do NPM, Pollitt (2013) a utiliza para fundamentar duas proposições principais, que podem ser aplicadas às reformas na administração pública de um modo geral. A primeira proposição é que “o contexto importa” (p. 2), ou seja, uma mesma iniciativa reformista pode apresentar, e normalmente apresenta, trajetórias distintas em termos de sua implementação e dos efeitos que produz, onde compõem relatos de melhorias, de deterioração ou mesmo de ausência de qualquer alteração substantiva, o que lhes confere um caráter próximo da aleatoriedade. Dentre os fatores contextuais, o autor coloca em destaque a natureza da “cultura político-administrativa”; “a estrutura do sistema político”; “a volatilidade dos governos”; “o nível de capacidade administrativa”, e a “complexidade das tarefas” envolvidas no esforço reformista (p. 3). A segunda proposição chama a atenção para o fato de que as decisões relativas à adoção de iniciativas reformistas normalmente não são calcadas em formulações com fundamentação científica, em que se explicitam relações de causa-efeito, aferidas empiricamente por meio de avaliações de impacto. Ao contrário, compõem ao cenário decisório das reformas motivações que combinam elementos de cunho doutrinário, “modismos e preferências políticas” (p. 5)¹.

¹ Essas proposições feitas por Pollitt (2013), brevemente sintetizadas, encontram ressonância nas incursões do Brasil pelo reformismo do NPM, que têm, como marco referencial, a proposição, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja concepção é informada pelas reformas econômicas de cunho neoliberal, às quais o país adere no período (CARNEIRO e BRASIL, 2014). O mesmo governo que propôs o PDRAE, contudo, não se empenhou em levar em frente suas proposições reformistas. A extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) não deixa dúvidas a esse respeito. É no âmbito dos governos subnacionais, em especial dos estados, que as principais inovações nele propostas encontram maior receptividade (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; PACHECO, 2010).

Ancorado no argumento construído por Pollitt (2013) acerca da influência de fatores contextuais sobre os esforços reformistas, a próxima seção destaca alguns fatores contextuais que influenciam, direta ou indiretamente, as perspectivas de profissionalização do aparato estatal brasileiro. É notável, a esse respeito, o papel desempenhado pela CF-88, cuja promulgação tem profundas implicações tanto nas atribuições e responsabilidades do poder público, quanto em sua organização e capacidade de mobilização de recurso.

3. O CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PÓS PROMULGAÇÃO DA CF-88 E A BUROCRACIA PÚBLICA

Com a promulgação da CF-88, que contempla um capítulo específico sobre o tema da administração pública, há um novo ensaio de implantação de uma burocracia informada pelas premissas do modelo weberiano no país. Dentre as medidas nesse sentido se incluem a adoção do princípio do concurso público universalizado como forma de recrutamento de servidores públicos e a previsão de planos de carreira, conjugando estabilidade e perspectiva de progressão no longo prazo. Ao lado disso, o novo texto constitucional estabelece o Regime Jurídico Único (RJU) nas administrações direta e indireta, rompendo com a diversidade de contratações no setor público vigente à época. Por meio da Lei n. 8.112/1990, fez-se a opção pelo regime de direito estatutário ou público. Decorrida uma década, o texto constitucional foi modificado por força da Emenda Constitucional n. 19/1998, cujas principais implicações envolvem a flexibilização da aplicação do RJU, da exigência do concurso e da estabilidade (CARVALHO, 2011).

Além de renovar a aposta na burocracia weberiana como modelo de organização da administração pública, a CF-88 introduz determinadas inovações que se configuram como vetores de mudanças no longo prazo, como o alargamento de direitos no campo social e a descentralização político-administrativa. O alargamento do rol dos direitos sociais postos no texto constitucional - saúde, educação, trabalho, previdência social, dentre outros - passa a incluir, a partir de 2000, o direito à moradia². Esse viés de inclusão social vai ser reafirmado pelo conjunto da legislação infraconstitucional que irá regulamentar as políticas sociais a partir dos anos 1990³, e ganha destaque político sob o comando petista no Poder Executivo Federal, iniciado em 2003 com Luiz Inácio Lula da Silva. No tocante à descentralização, o ponto saliente é o redesenho do arranjo federativo brasileiro, com a afirmação do município como ente federado, consoante o sistema designado como triplo federalismo (SOUZA, 2005). Com as mudanças determinadas pelo novo texto constitucional, os municípios foram contemplados com a ampliação de sua autonomia fiscal, política e administrativa e viram alargados seus papéis e competências, especialmente na área das políticas sociais, na qual assumem, progressivamente, crescente centralidade na prestação de serviços à população.

Quaisquer que sejam as políticas públicas idealizadas, levá-las em frente demanda a existência de capacidade estatal de formulação, coordenação e execução. Assim, a combinação do esforço de conferir materialidade ao alargamento de direitos sociais e da descentralização na execução

² Por força da Emenda Constitucional n. 26/2000.

³ Respectivamente a Lei Federal n. 8.080, de 1990, relativa ao Sistema Único de Saúde (SUS); a Lei Federal n. 8.742, referente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a Lei Federal n. 8.069, de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); a Lei Federal n. 9.394, de 1996, que estabelece as diretrizes e base da educação nacional (LDB); e a Lei n. 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

das políticas setoriais desenhadas com tal propósito irá impulsionar uma profunda reestruturação do emprego público no país ao longo da década de 1990 e seguintes, o que envolve, em particular, a área da saúde. O primeiro aspecto a destacar é o crescimento sustentado do número de trabalhadores do setor público. Para fins de ilustração, entre 1993 e 2007 esse crescimento foi da ordem de 2,2 milhões de pessoas, o que significa uma variação de 28,3% no período. O segundo é o fato de a expansão ser explicada fundamentalmente pelo aumento do emprego no nível local de governo, onde apresenta uma variação de 81,3% no intervalo temporal acima mencionado, contra variações de, respectivamente, 5,5% e - 4,1% do total, nos níveis federal e estadual. Dessa dinâmica muito desigual do comportamento do emprego nos diferentes níveis de governo decorre a consolidação do município como *locus* privilegiado da ocupação produtiva no setor público brasileiro. Já em elevação, a participação do município no emprego do setor público somava 35,0% do total em 1992; 15 anos depois, em 2007, superava 50,0% do total. No caso da prestação de serviços de saúde, tal participação se revela ainda mais acentuada, alcançado 57,8% do total em 2007 (MARCONI, 2010). Essa trajetória ascendente da representatividade do governo local como empregador vem se mantendo ao longo dos anos mais recentes e deve se manter em anos vindouros, ainda que em ritmo menor.

Por sua vez, a construção de capacidade técnico-administrativa estatal supõe a existência de capacidade de financiamento compatível com o recrutamento e a manutenção de profissionais com a qualificação desejada. Sob esse prisma analítico, a receita do setor público brasileiro experimentou notável expansão desde os anos 1990. Situada no patamar de 23,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1991, a carga tributária do país atinge, 20 anos depois, 35,3% do PIB - patamar que se coloca um pouco acima da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da ordem de 34,3% do PIB (KHAIR, 2013). Dados da Receita Federal para os anos de 2012 e 2013 mostram sua relativa estabilização, com valores de, respectivamente, 35,86% e 35,95% do PIB. Essa estabilização em nível próximo daquele prevalente na média dos países da OCDE sinaliza para o relativo esgotamento das possibilidades de o Brasil continuar explorando, como anteriormente, a ampliação de sua carga tributária enquanto mecanismo de expansão da receita. Vale dizer, as perspectivas de ganhos na receita arrecadada pelo país nos próximos anos tendem a ficar condicionadas muito mais ao incremento da base de arrecadação, ou seja, ao crescimento do PIB, que à elevação da carga tributária.

Esse quadro mais geral da evolução da receita pública é permeado por profundas desigualdades federativas, tanto na perspectiva vertical - os diferentes níveis de governo - quanto na perspectiva horizontal - os governos estaduais e locais. Destacada pela literatura como um fator primordial para a adoção do federalismo, a existência de heterogeneidades socioeconômicas, no caso brasileiro, é vista também como um dos principais problemas no funcionamento do sistema (SOUZA, 2005). Isto se deve, entre outras razões, ao fato de tais heterogeneidades se reproduzirem na dimensão fiscal, notadamente no que se refere à arrecadação e efetiva apropriação de receita pelos entes federados, o que repercute nas respectivas capacidades de atuação.

Na dimensão vertical, a arrecadação de tributos aparece fortemente concentrada no nível federal de governo, a despeito da descentralização tributária em prol de estados e municípios promovida pela CF-88. Em 1988, as participações dos governos federal, estaduais e municipais eram de respectivamente, 70,5%, 26,5% e 3,0% do total; em 2012, de respectivamente, 69,6%, 24,9% e 5,5% do total (KAHIR, 2013). A interveniência dos mecanismos de transferência intergovernamental de recursos, em especial aqueles de caráter compulsório, promove uma redistribuição de receitas favorável ao município, em consonância com os propósitos da descentraliza-

ção do texto constitucional. Assim, na estrutura da receita disponível em 1988, o governo federal comparecia com 62,3% do total, os governos estaduais com 26,9% do total e os governos locais com 10,8% do total; em 2012, as participações passam a ser de, respectivamente, 56,0%, 24,6% e 19,5% do total. São patamares que tendem à estabilização, se mantidos os traços básicos do pacto federativo atualmente vigente.

Na dimensão horizontal estão presentes desequilíbrios tanto no nível estadual quanto no nível local de governo. De um lado, a descentralização tributária preconizada pela CF-88 esbarra na estreiteza da base arrecadatória de estados e municípios das regiões mais pobres do país, os quais ficam na dependência da transferência intergovernamental de recursos. De outro, os mecanismos e instrumentos que embasam essa transferência não são suficientes para promover uma efetiva equalização fiscal. Merece destaque o nível local de governo, marcado pela elevada participação de municípios de pequeno porte⁴ e de base econômica pouco dinâmica, para os quais a arrecadação própria se revela estruturalmente restrita. Parcela expressiva desses municípios foi criada antes da edição da Emenda Constitucional n. 15/1996, que tornou mais complexo o processo de emancipação. Eventual flexibilização das regras emancipatórias tende a agravar ainda mais o quadro.

Associada às dificuldades encontradas pelo setor público no financiamento de sua atuação, particularmente acentuadas nos níveis subnacionais de governo, tem se robustecido no país a delegação de atividades da prestação de serviços à população a entes não estatais. Essa tendência envolve a combinação do uso mais intensivo de mecanismos tradicionais de delegação⁵, com a adoção de novos arranjos institucionais, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs), as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), dentre outros. No caso das PPPs, sua crescente difusão guarda estreita relação com propósitos de alargamento do espaço orçamentário; no caso das OSs, OSCIPs e arranjos congêneres, a adoção é permeada pelo propósito de ampliar a capacidade de atuação estatal contornando a necessidade de expansão do aparato burocrático próprio. Desse movimento no sentido do reforço da delegação de atividades do setor público para entidades que não compõem o aparato estatal advém um maior hibridismo organizacional e, com ele, maior complexidade operacional na implementação das políticas públicas, demandando, da burocracia pública, *expertise* com vistas a contratar e fiscalizar adequadamente a fruição daquilo que foi contratado, nem sempre existente.

Junto com o alargamento de direitos e a descentralização, o aprofundamento democrático expressa outro importante vetor de inovação institucional determinado pela CF-88. O novo texto constitucional reafirma os fundamentos da democracia representativa e propõe um redesenho das relações entre Estado e sociedade, com a incorporação da participação e do controle social na formulação das políticas públicas e sua implementação⁶. A partir dos anos 1990, a legislação que regulamenta as políticas públicas nas áreas social e urbana, impulsiona a multiplicação

⁴ Em 2012, de acordo com dados do IBGE, nada menos que 44,9% dos municípios brasileiros tinham população de até 10 mil habitantes e outros 24,9% do total se situavam na faixa que vai de 10 mil a 20 mil habitantes. Vale dizer, quase 70,0% do total ficavam abaixo de 20 mil habitantes.

⁵ Como as concessões de serviços de utilidade pública a empresas privadas e os convênios celebrados com entidades sem fins lucrativos que atuam na área social.

⁶ Como tratado em Carneiro e Brasil (2014), isto se expressa na previsão da criação de instituições participativas e na especificação de mecanismos políticos, jurídicos e legislativos de democracia direta, além de mecanismos administrativos mais voltados para o controle social, como ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas.

de instituições participativas, com destaque para os conselhos criados no nível local de governo⁷. Esse processo traz em seu bojo a pluralização do tecido participativo, envolvendo finalidades e práticas de crescente heterogeneidade, numa engenharia institucional complexa, portadora de alcances e resultados variados no tocante aos propósitos de fortalecimento da democracia. A iniciativa recente do governo federal de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)⁸ expressa, ao mesmo tempo, o reconhecimento dos avanços observados nas práticas participativas e o interesse em aprofundá-las. A despeito das controvérsias políticas suscitadas por tal iniciativa, o grau de enraizamento político-institucional já alcançado pelos mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública parece suficiente para evitar inflexões capazes de reverter a trajetória rumo à sua efetiva consolidação.

Outro fator contextual que tem adquirido crescente saliência no período contemporâneo remete à noção mais geral de *accountability* pública, a qual estabelece, conforme Bovens (2007), um vínculo entre o exercício do poder político e a obrigação de prestação de contas ao público por quem o exerce. De concepção ampla, o conceito é visto como um dos pilares da gestão pública democrática, acomodando um conjunto de valores ou princípios desejáveis, inscritos nas ideias de transparência, publicidade, controle e responsabilização no uso dos recursos públicos, dentre outras, com as quais, de certo modo se confunde. São valores ou princípios reafirmados pela CF-88, como a obrigação de prestar contas por quem lida com recursos públicos, ou por ela adensados, como o direito de a sociedade acompanhar as ações desenvolvidas pela administração pública, por meio do acesso à informação de interesse público.

Notam-se, nos anos mais recentes, inegáveis avanços no sentido de tornar mais efetiva a *accountability* pública no país, notadamente no que se refere ao controle de irregularidades ou ilegalidades no desenvolvimento das ações de governo. Esses avanços refletem o efeito combinado de elementos de diferentes naturezas, a começar da crescente profissionalização do corpo técnico dos órgãos de fiscalização e controle, tanto internos quanto externos ao Executivo, como os Tribunais de Contas, as Controladorias e o Ministério Público. A ela se somam a legislação que veio conferir materialidade ao desiderato de um governo mais *accountable* inscrito na matriz constitucional, cabendo destacar, a esse respeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação⁹, e o impacto das tecnologias de informação. Fazendo o registro dos riscos da ocorrência de fenômenos como o “denuncismo” desenfreado, cabe salientar que o acompanhamento mais intenso e rigoroso exercido sobre a administração pública, que aparenta ser uma tendência de características estruturais, reforça a centralidade de uma observância mais estrita das regras como instrumento para conferir legitimidade às decisões e condutas adotadas pelos gestores públicos, consoante as premissas da burocracia weberiana.

Por fim, importa destacar outro fator que caracteriza a administração pública brasileira, o qual apresenta raízes profundas, já que de conformação histórica. Trata-se do fato de a gestão pública no país ser marcada por acentuada ênfase no curto prazo, com a prevalência de medidas voltadas à resolução de problemas ou assuntos pendentes que circunstancialmente se tor-

⁷ Diversos autores, como Côrtes (2009), destacam a saúde como aquela que mais intensa e precocemente incorporou mecanismos de participação social nos processos relativos à formulação e implementação da política setorial.

⁸ A questão é objeto do Decreto n. 8.243/2014.

⁹ Respectivamente, Lei Complementar n. 101/2000, Lei Complementar n. 131/2009 e Lei n. 12.527/2011.

nam prioritários na agenda do governo, em detrimento de ações pensadas para um horizonte temporal de longo prazo. Sob a égide dessa cultura político-administrativa na qual imperam as decisões reativas aos acontecimentos, com foco na obtenção de resultados mais imediatos, há um relativo atropelo de agendas informadas por propósitos de introduzir mudanças mais duradouras, com resultados a longo prazo. Isto tende a dificultar a estruturação de uma burocracia profissionalizada que, por suas características, supõe o recrutamento de pessoas com o perfil técnico compatível com as funções ou atividades a serem desempenhadas, além da dedicação integral “às responsabilidades do cargo ocupado, numa perspectiva de emprego de longo prazo” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 16).

Essas considerações gerais servem de referência para a análise dos avanços na construção de capacidade estatal no país e das perspectivas e dos desafios que cercam a consecução desse propósito, examinados nas duas próximas seções.

4. AVANÇOS NA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL NO PAÍS: A TRAJETÓRIA RECENTE

Dentre as características do modelo burocrático weberiano se incluía a profissionalização do aparato técnico-administrativo de qualquer organização complexa, num arranjo baseado em cargos e carreiras com perspectivas de progressão no longo prazo. Essa profissionalização supõe, de um lado, a atribuição de atividades e responsabilidades a indivíduos capacitados para seu desempenho e, de outro, o recrutamento com base em critérios objetivos, lastreados em premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade e a meritocracia na seleção. Como as atividades inerentes à burocracia são desenvolvidas de forma contínua, há também a premissa da necessidade de investimentos sistemáticos em qualificação, de forma a assegurar o aprimoramento de habilidades e a incorporação de novos conhecimentos pelo corpo permanente da organização, capazes de aportar melhorias em seu funcionamento e em seus resultados. Por fim, uma dimensão frequentemente esquecida da concepção de burocracia remete à ideia de *ethos*, que chama a atenção para a impessoalidade advinda da aderência a normas e procedimentos e para a renúncia de preferências morais privadas, subordinando-as ao senso do dever e do compromisso com os propósitos mais gerais da organização.

A despeito de a construção de um aparato administrativo informado pelo modelo burocrático weberiano ser, como mencionado, um propósito inscrito formalmente na agenda pública do país a partir dos anos 1930, tal empreendimento se mantém inconcluso até os dias atuais. Como bem o observa Lima Jr. (1998, p. 28), os mesmos textos constitucionais que, desde então, afirmam o compromisso com a profissionalização da administração pública, encarregam-se de abrir brechas que se contrapõem “ao espírito da burocracia racional-legal”, permitindo a efetivação de servidores não recrutados por concurso. Com isso, contratações temporárias, suscetíveis a práticas como o favoritismo, a patronagem e o clientelismo, podem transitar para permanentes. Do processo advém, como legado, um quadro de pessoal complexo, que dificulta, em muito, esforços no sentido de racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público. Não surpreende, assim, que a administração pública brasileira adentre o século XXI sem alcançar a desejável e necessária profissionalização do serviço público, com a efetiva institucionalização do sistema de mérito, o que se evidencia, com maior nitidez, nos níveis subnacionais de governo.

No entanto, nota-se, desde a década passada, o aprofundamento de avanços rumo a uma burocracia de perfil mais profissionalizado. Esses avanços podem ser percebidos no crescimento sustentado da representatividade do vínculo estatutário na estrutura do emprego público que, dada a prevalência do recrutamento por concurso, é o que mais se aproxima do modelo burocrático weberiano. Entre 1995 e 2009, tal representatividade se eleva de 78,5% para 91,6% do total (NOGUEIRA e CARDOSO JR., 2011), refletindo a combinação de um crescimento sustentado do vínculo estatutário e um declínio também sustentado do celetista permanente, da ordem de, respectivamente, 57,7% e - 48,5% no período. Outro indicador que aponta na mesma direção é o grau de escolarização dos trabalhadores com vínculo permanente com a administração pública. A participação de trabalhadores com nível de escolarização maior que ensino médio passa de 27,0% do total em 1995 para 40,6% do total em 2009. Ainda que a melhoria da escolarização ocorra nos três níveis de governo, o governo federal se coloca em posição de destaque; em 2015, 49,0% de seus servidores com vínculo permanente tinham ensino superior, de acordo com dados da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MPOG).

A evolução mais favorável quanto à profissionalização da administração pública se dá no nível central que, historicamente, coloca-se na vanguarda do processo. Desde o primeiro Governo Lula, há um claro movimento no sentido da melhoria da capacidade de atuação do aparato administrativo do Poder Executivo Federal, que se articula em torno de três eixos principais. O primeiro deles consiste na paulatina recomposição do quadro de servidores civis permanentes, com a reversão da trajetória de redução que se iniciou nos anos 1990 e se estendeu até 2003. Entre 2003 e 2014, tal recomposição envolveu o ingresso de aproximadamente 220 mil novos servidores civis por meio de concurso público (SEGES/MPOG, 2015), o que, inegavelmente, favorece a institucionalização desta forma de recrutamento. O segundo se refere à adoção de um processo mais criterioso de avaliação das necessidades de pessoal em áreas estratégicas para o desempenho das funções e atribuições do governo. Há, nesse sentido, um esforço que combina a criação de novas carreiras para o serviço público, onde se incluem carreiras de concepção horizontal, com atuação em diversos órgãos ou entidades, com a reformulação e o reforço das já existentes, o qual tem levado a uma reconfiguração gradual da força de trabalho do serviço civil federal. O terceiro guarda relação com estrutura de cargos e funções comissionadas e seu provimento. Embora ainda muito expressivo na estrutura organizacional da administração federal, o quantitativo de cargos comissionados apresenta trajetória de estabilização ao longo da última década. Ao lado disso, têm sido tomadas iniciativas no sentido de alterar sua forma de provimento, favorecendo a ocupação por servidores de carreira em detrimento da livre nomeação, das quais são ilustrativas a edição do Decreto n. 5.497/2005¹⁰ e a proposição do Projeto de Lei n. 3.429/2008, que cria as denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), em tramitação na Câmara de Deputados¹¹.

No âmbito dos governos subnacionais, a profissionalização esbarra em dificuldades muito mais agudas, que dizem respeito tanto à contratação de pessoal especializado quanto ao uso dos cargos em comissão. No que se refere à estruturação de uma massa crítica de profissionais especializados, a literatura já reconhece que os governos subnacionais se defrontam com

¹⁰ O mencionado decreto define percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) que devem ser ocupados por servidores públicos efetivos.

¹¹ As FCPEs são destinadas a atividades de direção, chefia e assessoramento em órgãos e entidades do Executivo Federal, com a previsão de preenchimento por meio de critérios de mérito e competência, tendo, como um dos requisitos, a exigência de capacitação.

maior dificuldade em fazê-lo, comparativamente ao governo central. O caso brasileiro confirma esse tipo de constatação. Tensionados, por uma combinação de prescrição legal e pressão da sociedade, a construir capacidade de atuação na prestação de serviços públicos à população, estados e municípios vêm operando próximos aos respectivos tetos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹², o que sinaliza para a estreita margem de espaço orçamentário que dispõem seja para ampliar os respectivos quadros de servidores ou para pagar salários compatíveis com os requisitos técnicos exigidos por funções de maior grau de especialização¹³. No tocante aos cargos comissionados, a livre nomeação que os reveste tem se mantido como um expediente muito atraente para os governos subnacionais, especialmente os locais, como se apreende por sua expressividade nas respectivas estruturas do emprego público. Dados do IBGE (2012) para o ano de 2012 mostram que os ocupantes de cargo em comissão - representados por funcionários sem vínculo permanente com o setor público, nomeados apenas para a função - somavam 3,4% do total de empregos públicos estaduais e 8,4% dos empregos públicos municipais. Incorporada às práticas convencionais da vida política brasileira, essa utilização do cargo em comissão para funções que extravasam a alta direção e o assessoramento especializado dificilmente será revertida por vontade própria dos governantes. A materialização de tal reversão fica, assim, na dependência de algum tipo de imposição externa ao Poder Executivo, seja legal ou social.

Essa imposição externa tem sido importante no sentido da institucionalização do concurso como forma de recrutamento de servidores, especialmente na esfera local de governo. De fato, a crescente adesão dos municípios ao instrumento, que se observa nos anos mais recentes, não reflete necessariamente uma decisão autônoma do gestor local, mas decorre, em diversas circunstâncias, de ações administrativas ou judiciais movidas por órgãos de fiscalização e controle externo, como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e os Tribunais de Contas. Além disso, os processos de seleção nem sempre são abertos e universais, mas podem assumir apenas caráter interno, voltando-se para a efetivação de funcionários já contratados pela administração municipal. A persistência do recurso à contratação irregular, que se insinua na elevada participação de trabalhadores sem vínculo permanente na estrutura do emprego público local, da ordem de 27,6% do total em 2012, mostra as dificuldades com as quais o concurso ainda se defronta.

Além dessas dificuldades, a promoção do desiderato político de profissionalização encontra um problema adicional, associado ao legado de políticas ou decisões prévias, do qual não escapa sequer o governo federal. De fato, as decisões dos gestores públicos no país relativas à contratação de pessoal passaram e, em certa medida continuam passando, ao largo da preocupação de estruturar um aparato administrativo de conformação burocrática, com as carreiras do serviço público, quando existentes, nem sempre sendo definidas de forma consistente (NOGUEIRA e CARDOSO JR., 2011). Como salienta Costa (2011, p. 82), a administração pública brasileira “foi constituída a partir de cargos e não de carreiras”, refletindo uma lógica imediatista na gestão de recursos humanos, em detrimento de um planejamento institucional de longo prazo (NOGUEIRA e CARDOSO JR., 2011). Disto adveio uma situação caracterizada pela existência de uma multiplicidade de “cargos e carreiras, sem um eixo norteador que os vincule entre si e estabeleça critérios hierárquicos

¹² Tais tetos correspondem, respectivamente, a 49,0% e 54,0% da Receita Corrente Líquida (RCL).

¹³ No caso dos estados, as restrições orçamentárias podem ser ilustradas pelas dificuldades enfrentadas por diversos governos no tocante ao pagamento do piso nacional de salário para professores; no caso dos municípios, as dificuldades de recrutar e reter profissionais especializados se insinua na iniciativa do governo federal de propor e implementar o Programa Mais Médicos.

mais consistentes” (CARVALHO, 2011)¹⁴, que tem seus contornos agudizados pela persistência do recurso à contratação irregular¹⁵. Lidar com a situação passa pela disposição para enfrentá-la, o que requer um distanciamento da cultura político-administrativa de cunho reativo e focada na busca de resultados no curto prazo, mencionada na seção anterior.

A complexidade que a ênfase em decisões não informadas pela preocupação com o longo prazo e o legado delas advindas aportam a propósitos de profissionalização do serviço público no país pode ser percebida no âmbito do Ministério da Saúde (MS). Conforme Costa (2011), durante mais de duas décadas não houve realização de concursos no MS, cuja retomada, em 2005, é atribuída, pela autora, à pressão do MPT, em face da expressiva parcela de funções ocupadas por terceirizados e detentores de contratos temporários de trabalho¹⁶. Na sede do MS, que é responsável pela formulação e gestão da política setorial, apenas 31% do quadro de pessoal era constituído, à época, por servidores efetivos, recrutados por meio de concurso - participação que passa para 57% do total em 2011. O conjunto dos servidores efetivos do MS, por sua vez, distribuía-se por diversos planos de carreiras e planos especiais de cargos, incluindo o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)¹⁷ e o Plano de Classificação de Cargos (PCC)¹⁸. Situações dessa natureza, aqui mencionadas apenas com propósitos ilustrativos, são inegavelmente um complicador adicional para a gestão das políticas públicas¹⁹, com implicações mais imediatas na gestão de recursos humanos.

5. PERSPECTIVAS (E DESAFIOS) DA PROFISSIONALIZAÇÃO

O descenso do neoliberalismo e de sua agenda de reformas pró-mercado implicou um resgate da ideia de que o Estado é crucial no tocante a assegurar crescimento sustentado da economia e melhorias no padrão de bem estar da população. Esse regate do papel estratégico do Estado traz, em seu rastro, o retorno, ao debate e à agenda política, da valorização das burocracias profissionalizadas e revestidas de *expertise* pública. No entanto, como observam Carneiro e Menicucci (2011, p. 68), não se trata “de um espelho da burocracia consoante o paradigma da denominada administração pública progressiva”. Às suas competências técnicas específicas vêm se somar competências tanto para lidar com os novos arranjos organizacionais mobilizados pelo setor público quanto, e principalmente, para articular e negociar interesses dos diversos segmentos ou atores sociais com os quais este se relaciona.

¹⁴ Levantamento feito por Carvalho (2011, p. 141) ilustra bem a questão, registrando a existência, em 2010, de nada menos que “129 carreiras e 22 planos especiais de cargos (...), além de cargos isolados” no âmbito do governo federal.

¹⁵ A contratação irregular é mais frequente no nível local de governo, onde o quantitativo de trabalhadores sem vínculo permanente com a administração pública representava, em 2012, 27,6% do total das ocupações do setor público.

¹⁶ No referido ano, os profissionais terceirizados, com contratos temporários com a União, e consultores contratados com a intermediação de organismos internacionais no MS somavam 9.762 pessoas (COSTA, 2011).

¹⁷ Criado pela Lei n. 11.357/2006, o PGPE é composto por cargos efetivos de nível superior, médio e auxiliar que não integram Carreiras específicas, Planos Especiais de Cargos ou Planos de Carreiras instituídos por leis específicas.

¹⁸ O PCC foi estabelecido pela Lei n. 5.645/1970, com o propósito de “enquadrar a totalidade do pessoal civil” (CARVALHO, 2011, p. 142), agrupando os servidores públicos em classes, que posteriormente adquiriram características de carreira. Segundo Costa (2011), o PCC absorvia, em 2005, cerca de 65 mil servidores do MS.

¹⁹ No caso da saúde, análise elaborada por Costa (2011, p. 149) mostra que, a despeito da existência de “um quadro administrativo extremamente vulnerável quanto ao padrão de recrutamento e promoção interna de servidores” no MS, a política setorial é reconhecida “como um dos desenhos de políticas sociais bem sucedidos” do país.

A trajetória recente da construção de capacidade burocrática no país, examinada na seção anterior, e os rumos que o processo pode tomar daqui para frente, objeto desta seção, são influenciados por fatores contextuais que adquirem saliência no período pós promulgação da CF-88. Dos fatores contextuais considerados, dois deles confluem para a profissionalização. O primeiro é o reforço dos mecanismos de *accountability*, notadamente a fiscalização exercida por órgãos de controle interno e externo, que estão se tornando cada vez mais aparelhados para o desempenho de suas atribuições. O segundo consiste na difusão e diversificação das instituições participativas, ampliando as interfaces entre Estado e sociedade, com incidência na formulação, implementação e no controle das políticas públicas. Por sua vez, a descentralização da prestação de serviços públicos à população, cuja execução vem migrando, desde os anos 1990, para as esferas estadual e, principalmente, local de governo, atua em sentido oposto. O mesmo se pode dizer acerca da prevalência de uma cultura político-administrativa com foco em resultados de curto a médio prazo, que aumenta a volatilidade dos processos atinentes à gestão pública.

No Brasil, a inflexão na agenda pública no sentido da revalorização do papel do Estado e das burocracias profissionalizadas é protagonizada pelo governo federal e ganha corpo a partir do primeiro Governo Lula. A despeito de e suscetível a descontinuidades, refletindo as transições periódicas no comando do executivo, a trajetória esperada aponta para a consolidação da profissionalização nesse nível de governo ao longo das duas próximas décadas. De um lado, têm-se os efeitos impositivos de crescente intensidade advindos do reforço dos mecanismos de *accountability*, complementados por efeitos similares, menos impositivos, decorrentes do maior adensamento das interfaces socioestatais. De outro, há um conjunto de fatores que distinguem o governo federal dos governos subnacionais. Primeiro, o grau de profissionalização de sua burocracia historicamente sempre foi mais elevado e, portanto, mais enraizado. Segundo, o nível central vem se distanciando, por meio da descentralização, da execução da prestação de serviços sociais à população, concentrando-se em funções de normatização, coordenação e supervisão, mais exigentes em termos de conhecimento técnico especializado. O papel crescentemente ampliado que desempenha no campo das atividades de regulação aponta na mesma direção. Terceiro, o governo federal é aquele que dispõe, dentre os entes federados, de capacidade fiscal para construir e manter burocracias profissionalizadas, ainda que circunstancialmente, como no momento atual, defronte-se com restrições orçamentárias que reduzem em muito sua autonomia decisória.

No nível estadual, as perspectivas no tocante à profissionalização são menos favoráveis que no nível federal de governo. A expectativa é que a profissionalização avance comparativamente à situação atual, mantendo-se, contudo, parcial no âmbito dos diversos estados e desigual entre os mesmos. A principal variável explicativa dessa trajetória reside na capacidade de estruturar e manter burocracias profissionalizadas, que se revela muito heterogênea entre os estados, contrapondo, numa primeira aproximação, aqueles das regiões mais desenvolvidas do país aos das regiões menos desenvolvidas. Ainda que venha a ser atenuada e passe por reconfigurações, tal desigualdade limita as possibilidades de convergência do grau de profissionalização dos aparatos administrativos nesse nível de governo. Internamente a cada estado, a profissionalização tende a ser seletiva, priorizando determinadas atividades em detrimento de outras, seja pela importância estratégica que assumem no funcionamento do governo, como tradicionalmente ocorre com a área fazendária, ou pelo maior tensionamento no sentido de melhoria na qualidade dos serviços provisionados, como tem se observado atualmente com a área de segurança pública. A combinação de limitação na capacidade de atuação com processos decisórios informados pela

busca de resultados mais imediatos tende também a intensificar o uso de instrumentos capazes de alargar o espaço orçamentário, como as PPPs, e/ou de contornar a necessidade de expandir o aparato burocrático dedicado à prestação de serviços públicos à população, passíveis de delegação, como já ocorre na área da saúde, com as OS, sem uma avaliação mais criteriosa dos resultados e implicações esperados de tais decisões.

No nível local, as disparidades no tocante à capacidade de estruturar aparatos administrativos profissionalizados são ainda mais pronunciadas que no nível estadual. Tais disparidades não ficam restritas aos graus diferenciados de desenvolvimento socioeconômico das regiões nas quais os municípios se inscrevem, mas dizem respeito também a seu porte, cujo parâmetro referencial é o tamanho da população. Assim, as perspectivas mais favoráveis de avanços na profissionalização recaem nos municípios de maior porte das regiões mais desenvolvidas, que já apresentam, regra geral, administrações públicas revestidas de maior grau de profissionalização. Ao transferir crescentes responsabilidades na prestação de serviços à população, a descentralização comparece como um complicador adicional ao processo, à medida que impõe a todos os governos locais, um cardápio mínimo de atribuições, como na área da saúde, que exigem a construção de uma capacidade de atuação de relativa complexidade. Em várias circunstâncias, essa tarefa não encontra, e muito provavelmente continuará a não encontrar, respostas à altura por parte do governo local, refletindo limitações variadas, em especial aquelas de natureza fiscal. São limitações que incidem também sobre o uso de instrumentos como PPPs, OSs e congêneres, chamando a atenção para a importância de alternativas confluentes com o alargamento da cooperação intergovernamental, como a formação de consórcios, ainda pouco explorada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma burocracia profissionalizada no país se revela, historicamente, um processo parcial ou inconcluso. Em outros termos, o aparato estatal brasileiro se caracteriza por uma configuração dual, com órgãos e entidades estruturados consoante as premissas do modelo burocrático weberiano convivendo com arranjos institucionais e administrativos insuficientemente profissionalizados.

Essa dualidade persiste nos dias atuais e tende a se manter nas próximas décadas, ou seja, não há, no cenário, perspectivas de se generalizar a profissionalização da administração pública. Cabe observar, no entanto, a ocorrência de mudanças substantivas na forma como o fenômeno se configura, o que começa a ser ensaiada nos anos 1990 para se aprofundar nas décadas seguintes. De fato, até os anos 1980 a profissionalização se concentrava no aparato estatal que desempenhava atividades estratégicas para o funcionamento da administração pública, balizadas pela ideia de carreiras de Estado, bem como para a promoção do desenvolvimento econômico, com destaque para a União e os estados das regiões Sul e Sudeste. O desenho que tem se delineado com crescente nitidez desde a transição para o século XXI aponta para diferenciações mais pronunciadas do grau de profissionalização por nível de governo, com a relativa diluição do recorte por atividade ou função desempenhada. Assim, no nível federal, o que se espera é sua consolidação no conjunto do aparato administrativo. No nível estadual, devem ocorrer avanços expressivos no sentido da profissionalização, marcados pela desigualdade entre os entes e pela seletividade entre as funções e atividades desempenhadas. Por fim, o nível local tende a reproduzir o nível estadual, embora com avanços de menor intensidade, também seletivos por funções ou atividades, e mais desiguais entre os entes.

Essa nova dualidade tem, inegavelmente, efeitos perversos para a sociedade. As maiores dificuldades de construção de capacidade de atuação ocorrem, e devem continuar ocorrendo, nas jurisdições mais pobres, que são exatamente aquelas nas quais a população mais depende da prestação de serviços públicos, como na área da saúde, por restrições no acesso a soluções de mercado, quando estas existem.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.
- BOVENS, M. Public Accountability. In: FERLIE, E. et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 182,-208.
- CARNEIRO, R. BRASIL, F. P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. Trabalho apresentado no **V Congresso Internacional GIGAPP**, Madrid, 2014.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão n. 1686).
- CARVALHO, E. D. C. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro, IPEA, 2011. p. 287-308.
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Governance and administrative reforms. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of governance**. Oxford, Oxford University Press, 2012. p. 255-267.
- CÔRTEZ, S. M. V. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 2009, p. 41-72.
- COSTA, L. A. **Insulamento burocrático, autonomia do Estado e inserção social: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS**, 2011. Tese (Doutorado em Sociologia)- Faculdade de Sociologia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- DUNLEAVY, P. et al. New Public Management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, p. 467- 493, 2005.
- HOOD, C. The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil de Informações Básicas Estaduais 2012**. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.
- _____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.
- KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.
- LIMA JR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 2, p. 5-30, Abr./Jun. 1998.
- MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010. p. 219-275.

- MPOG.SEGES – Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília, MPOG.SEGES, 2015.
- NOGUEIRA, R. P.; CARDOSO JR., J. C. Tendências e problemas da ocupação do setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro, IPEA, 2011. p. 415- 442.
- PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010. p. 183-218.
- POLLITT, C. **What do we know about Public Management Reform?** Concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference and workshop “Towards a comprehensive reform of public governance”. Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.gulbenkian.pt/media/files/FTP_files/pdfs/CONF_Jan2013_SetorPublico/SetorPublico_28JAN_0Pollitt_paper.pdf
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 105-121, 2005.