



# MOMENTO DE RECONSTRUIR CAPACIDADES

É hora de valorizar a gestão qualificada, inovadora e que enfrente as complexas condições em que o país se encontra, as quais obstaculizam o tão sonhado processo de desenvolvimento social e econômico – inclusivo, sustentável e de longo prazo.

**Pedro Cavalcante** – Doutor em Ciência Política, gestor governamental e professor visitante da University of California.  
**E-mail:** [cavalcante.pedro@gmail.com](mailto:cavalcante.pedro@gmail.com)

## Resumo

**Objetivos:** Analisar a evolução das tendências incorporadas à gestão pública brasileira nas últimas décadas e discutir os desafios estruturais e conjunturais, bem como abordar as capacidades desejáveis dos líderes para o processo de recuperação do país pós-pandemia.

**Estado da arte:** No Brasil, as trajetórias do setor público pautaram-se, predominantemente, em mudanças incrementais em detrimento às macrorreformas. Houve avanços, contudo vários desafios ainda persistem, e nos últimos anos são nitidos os sinais de paralisia e retrocesso.

**Originalidade:** O artigo apresenta três contribuições que auxiliam a superar visões simplórias e estereotipadas da realidade: enquadramento das tendências inovadoras da gestão pública brasileira aos paradigmas/movimentos contemporâneos; problematização de desafios estruturais e conjunturais; e apresentação do perfil dos líderes na atual onda da inovação.

**Impactos:** O artigo reflete sobre os avanços, os gargalos e a inflexão da administração pública brasileira de modo a subsidiar os debates atuais e oferecer alternativas aos gestores.

**Palavras-chave:** gestão pública; inovação; desafios; desmonte; capacidades estatais; pandemia.

**D**esde os anos 1980, intensas transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas no mundo e, sobretudo, no Brasil pressionam os governos a constantemente aprimorar suas políticas públicas. A resposta às demandas crescentes vem se traduzindo em maior dinamismo, ampliação do escopo de atuação e, de maneira especial, inovações nas estruturas e no funcionamento do Estado brasileiro.

As mudanças na gestão pública têm sido alicerçadas predominantemente em melhorias incrementais alinhadas às tendências de paradigmas/movimentos internacionais. Para que sejam efetivas, essas iniciativas inovadoras exigem uma visão abrangente por parte dos gestores que considere as necessidades de aprender e adaptar princípios e ferramentas à realidade brasileira.

A despeito de notórios avanços, os últimos anos têm sido marcados por paralisia e retrocessos atrelados ao desmonte das capacidades estatais, exacerbados pela negligência ou pelo desinteresse em relação ao uso das atuais tendências nas estratégias de enfrentamento da crise do coronavírus. Esse movimento acende um alerta ao afetar a capacidade tanto de planejamento como de implementação das políticas públicas, além de prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços públicos.

Para contribuir com o debate sobre caminhos para a gestão pública brasileira, este artigo analisa a evolução das tendências nas últimas décadas, discute os desafios estruturais e conjunturais e aborda as capacidades desejáveis dos líderes para o processo de recuperação do país pós-pandemia.

## **O BRASIL E AS TENDÊNCIAS DA GESTÃO PÚBLICA**

Os estudos de administração pública separam os processos de mudança em dois tipos: as macrorreformas e as modificações incrementais. As primeiras consistem em propostas de transformação institucional de caráter abrangente, com objetivos claros e de longo alcance. As macrorreformas ocorrem quando é possível explorar janelas de oportunidade (crises, novos governos, popularidade presidencial etc.) para rápida implementação e, assim, diminuir a capacidade dos opositores de preservar o *status quo*. As mudanças incrementais, por sua vez, concentram-se na solução de problemas mais específicos e acontecem geralmente de forma gradual, no médio e longo prazo e sem muito alarde. Seus empreendedores aproveitam pequenas oportunidades para fazer mudanças significativas, com ajustes e aprendizados contínuos e, principalmente, sob menor resistência. Por causa dos altos custos transacionais das macrorreformas, a opção pelo incrementalismo tem sido preponderante nos governos democráticos no século atual<sup>1</sup>.

Essa segunda alternativa também predomina nas trajetórias recentes de diferentes setores do Estado brasileiro. A maioria das mudanças vem sendo pautada pelo foco em melhorias contínuas e adaptáveis, muitas vezes denominadas como inovação, isto é, a implementação de processos, serviços, produtos ou estratégias de comunicação que efetivamente geram valores percebidos como novos pelas organizações e/ou pelos usuários<sup>2</sup>. A outra característica relevante da evolução da administração pública no país é o fato de essas mudanças na estrutura e no funcionamento da gestão terem sido construídas em alinhamento com tendências disseminadas em esfera internacional<sup>3</sup>.

A Figura 1 enquadra as práticas, métodos, princípios e diretrizes, ou seja, as tendências de gestão no Brasil em três paradigmas que se estabeleceram dos anos 1980 para cá: a nova gestão pública, a era da governança e a onda da inovação. Trata-se de uma tentativa de organização e síntese, não exaustiva, mas necessária para facilitar a compreensão e subsidiar a análise da trajetória da administração pública, com ênfase no âmbito do governo federal. A quantidade de tendências em cada uma das três fases reforça a percepção do dinamismo das inovações tanto na morfologia quanto no funcionamento estatal, bem como a convergência com as transformações globais que ocorreram nos respectivos períodos.

As tendências que se encontram dentro da seta na Figura 1 continuaram ou continuam presentes no setor público do país, reforçando a perspectiva de que mudanças institucionais não ocorrem com a total substituição de diretrizes e práticas, mas sim pela coexistência, combinação e adaptação delas. Algumas podem ter perdido a essência inovadora que uma vez tiveram, mas se mantêm valorizadas na gestão pública, a exemplo da busca por eficiência ou dos centros de serviços compartilhados, como o Poupatempo, em São Paulo. Já aquelas excluídas da grande seta indicam que deixaram de ser priorizadas na gestão, seja porque se tornaram ultrapassadas, como as agências executivas ou o fomento à competição intragovernamental, seja porque são menos valorizadas e aplicadas, como atualmente ocorre com a política de participação social ou o uso de evidências nas políticas públicas.

Do ponto de vista temporal, alguns marcos delimitam de certa maneira os três paradigmas ou movimentos. A nova gestão pública (NPG) foi originalmente pautada na redução do papel do Estado e na referência das práticas e premissas do setor privado. O paradigma proliferou-se rapidamente por todo o mundo e, no decorrer da implementação, foi incorporando novos princípios e diretrizes ao seu receituário<sup>4</sup>. No Brasil, a semente do NPG surgiu com o Programa Nacional de Desburocratização, ainda no fim da ditadura militar,

ganhou fôlego no Governo Collor e atingiu seu ápice com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Concebido em 1995 sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e implementado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o PDRAE consistiu em uma versão mais evoluída e sofisticada desse paradigma, embora sua implementação tenha sido incompleta<sup>5</sup>.

Figura 1.

## Tendências contemporâneas da gestão pública

NOVA GESTÃO PÚBLICA (1980/90)	ERA DA GOVERNANÇA (2000s)	ONDA DE INOVAÇÃO (2015-)

PPP: parceria público-privada FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES

A fase seguinte iniciou-se com a extinção do MARE e avançou nos anos 2000 com a incorporação de mudanças graduais e contínuas – e não orientada por uma macrorreforma. Denominada de era da governança, essa etapa manteve tendências *bem-sucedidas* da NPG, mas se diferenciou da anterior sobretudo pela substituição da fonte inspiradora, que antes era a iniciativa privada, e passou a ser a colaboração e redes entre organizações de dentro e fora do setor público.

Seguindo a lógica de continuidade, o movimento mais recente, pelo seu caráter ainda embrionário, pode ser chamado de onda da inovação. O seu marco remete-se à I Semana de Inovação, organizada em 2015, que introduziu e organizou as suas tendências no debate e na agenda estratégica do setor público nacional.

Para melhor compreendermos essas transformações, analisamos as tendências por grandes temas:

- **Estrutura:** Na NPG, foi propagada a transição do Estado provedor para o regulador e efetivada a privatização de empresas públicas de produção de bens e prestação de serviços (bancos, telecomunicações, energia etc.), além da criação de agências reguladoras, fortalecidas durante o período seguinte (anos 2000). Por outro lado, as propostas de organizações sociais e agências executivas pautadas em instrumentos de contratualização da gestão não se concretizaram conforme o planejado. Na onda da inovação, a novidade é a atual proliferação dos laboratórios de inovação (*ver box*), ou seja, espaços de experimentação e aprendizado voltados à promoção de novas soluções colaborativas nas organizações públicas;

- **Gestão de pessoas:** sob a égide da NPG, as transformações repercutiram em processos de enxugamento do quadro funcional e baixo grau de valorização do serviço público em geral. A exceção foi a tendência de fortalecimento da elite burocrática – as carreiras não privatizáveis, como as jurídicas, econômicas e diplomáticas. Na era da governança, porém, o diagnóstico alterou-se, na medida em que se percebeu que a efetividade de política pública não depende apenas de um núcleo estratégico qualificado, mas de servidores capacitados e valorizados em qualquer posição que estejam. Logo, os anos 2000 foram marcados pela profissionalização de todo o serviço público. Desde 2015, entretanto, essa diretriz vem sendo alterada diante do processo de desmonte das capacidades estatais, como veremos a seguir;

- **Implementação das políticas públicas:** uma das consequências negativas das reformas gerenciais do século passado pelo mundo foi a excessiva fragmentação das ações governamentais. A exceção, no caso nacional, foi o processo de descentralização federativa, aperfeiçoado nas décadas seguintes em uma perspectiva mais institucionalizada de cooperação das políticas sociais. Os sistemas de saúde, assistência social e educação são exemplos de arranjos de governança multinível bem-sucedidos, enquanto nos

grandes projetos de infraestrutura as inovações ficaram por conta das modalidades de parcerias público-privadas (PPP). Contudo, duas diretrizes fundamentais – estratégias de coordenação, dentro e fora do governo, e visão holística e integrada dos problemas complexos – foram fragilizadas nos últimos anos, com sérios riscos à qualidade da formulação e execução das políticas públicas;

● **Foco:** em analogia à iniciativa privada, as reformas administrativas balizadas pela NPG no início ressaltavam o foco da ação pública no cliente, mas essa tendência foi rapidamente superada por causa da simplificação da realidade democrática e dos papéis e direitos bem mais amplos dos cidadãos. Na era da governança, o cidadão passa a ser visto como parceiro na construção dos diagnósticos dos problemas, na implantação das soluções e no controle social. Mais recentemente, a ênfase predominante é no usuário, uma das premissas do *design thinking*, que valoriza e procura explorar as diferentes percepções e visões dos indivíduos ou grupos atendidos, em um esforço constante de empatia para melhorar a prestação do serviço público e, por conseguinte, a experiência do cidadão;

● **Formas de accountability:** o Brasil é referência global na agenda de participação social no processo de políticas públicas, o que ganhou *status* constitucional e culminou em inovações nas últimas décadas. Isso serve também para as políticas de transparência e acesso à informação, potencializadas pelo advento das tecnologias no formato de *e-government*. A cultura de avaliação também evoluiu significativamente, com a disseminação de sistemas de informações, dados e avaliação e monitoramento (A&M) em quase todos os setores governamentais, possibilitando a qualificação dos debates e processos decisórios associados à abordagem de políticas públicas baseadas em evidências. Essas tendências, aliadas ao empoderamento dos órgãos de controle institucional, diversificaram as formas de *accountability* (responsividade e prestação de contas) da administração pública. A despeito desses avanços, esses processos vêm retroagindo, contraditoriamente, na onda da inovação, com consequências negativas para o funcionamento da gestão e, sobretudo, das instituições democráticas do país;

● **Métodos e tecnologias:** na NPG, a pura replicação de práticas e abordagens da iniciativa privada mostrou-se simplória e incapaz de lidar com as particularidades do setor público. As inovações na era da governança tenderam a ser desenvolvidas endogenamente, por meio da difusão de boas práticas em diferentes níveis de governo, combinação cumulativa e adaptável de métodos e, sobretudo, uso de novas tecnologias, a exemplo da política de transformação digital na prestação de serviços e nas estratégias de compras públicas. Aliado a isso, na onda da inovação, uma variedade de métodos e abordagens passaram a ser inseridos no rol de alternativas dos gestores públicos, incluindo *design thinking*, gamificação, *insights* comportamentais, uso de grandes tecnologias etc.<sup>6</sup>. O grau de assimilação dessas tendências nas organizações públicas, todavia, é bem heterogêneo e com pouca priorização na agenda estratégica dos governos.

Em suma, a trajetória contemporânea da administração pública foi marcada por um amplo conjunto de mudanças de diferentes dimensões e magnitudes que se caracteriza pelo alinhamento às tendências internacionais e, sobretudo, por processos endógenos de aprendizado, difusão e adaptação de diretrizes, princípios e práticas às realidades político-institucionais do Brasil. Se houve avanços, vários desafios ainda persistem, e principalmente nesses últimos anos são nítidos os sinais de paralisia e retrocessos em algumas áreas do Estado, o que prejudica a capacidade da gestão pública em responder devidamente aos problemas cada vez mais complexos, transversais e incertos.

### A PROLIFERAÇÃO DOS I-LABS

Os laboratórios de inovação (*I-labs*) são um fenômeno não totalmente novo na administração pública contemporânea, mas que recentemente têm proliferado no Brasil. Trata-se de unidades e/ou equipes responsáveis por liderar estratégias direcionadas ao aperfeiçoamento do desempenho e da qualidade dos processos e serviços nas organizações públicas. Uma das principais finalidades é servir como ilhas de experimentação, rompendo com o padrão de funcionamento da burocracia estatal, insulada e pouco dinâmica, mediante a promoção da cultura de inovação. Os *I-labs* buscam soluções criativas de problemas em espaço de colaboração, empatia, adaptação, aprendizagem, prototipagem, tentativa e erro e assunção de riscos no setor público. Em contexto de governança experimental, essas unidades atuam no fomento à coordenação e à cooperação com diferentes atores governamentais e da sociedade civil, academia e iniciativa privada. A disseminação dos laboratórios caminha lado a lado com o crescente interesse nas tendências de políticas públicas baseadas em evidências, *design thinking* e suas variações, bem como na utilização de grandes tecnologias aos serviços públicos.

A heterogeneidade dos laboratórios é a regra, e não a exceção, uma vez que eles variam em termos de tamanho, abordagens e ferramentas aplicadas (*design*, dados, gamificação, *behavioral economics* etc.), campo em que atuam (educação, saúde, regulação etc.) e tipos/funções que executam (desenvolvedores e criadores

de inovações, facilitadores, educadores e arquitetos). Outro aspecto que chama a atenção é o fato de eles não nascerem de decisões de cima para baixo (tipo *top-down*), mas sim de intensos processos de aprendizagem organizacional e difusão de redes<sup>7</sup>.

No caso nacional, levantamentos mais recentes confirmam a proliferação e a diversidade dos *I-labs*, que cresceram quantitativamente sobretudo em 2016 e estão distribuídos em todos os poderes da república, nos tribunais de contas e Ministério Público, assim como nos três níveis de governo<sup>8</sup>. No recorte regional, predomina a concentração de *I-labs* nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, de maneira especial em Brasília<sup>9</sup>. Atualmente, um dos principais focos tem sido avaliar os resultados e impactos alcançados pelos laboratórios nas organizações públicas. A Figura 2 destaca as principais características desses *I-labs*.

Figura 2.

## Características dos *I-labs*

TIPOS/FUNÇÕES	PRINCÍPIOS/DIRETRIZES	ABORDAGENS/FERRAMENTAS
<p><b>Desenvolvedores e Criadores de Inovação</b> (desafios específicos)</p> <p><b>Facilitadores</b> (foco no engajamento na busca de novas ideias)</p> <p><b>Educadores</b> (desenvolvimento de habilidades e competências)</p> <p><b>Arquitetos</b> (analisam o contexto social mais amplo)</p>	<p><b>Experimentação</b>      <b>Coprodução</b></p> <p><b>Transversalidade</b></p> <p><b>Foco no usuário</b> (<i>human-centered</i>)</p> <p><b>Adaptação</b></p> <p><b>Criatividade</b></p> <p><b>Prototipagem</b>      <b>Empatia</b></p> <p><b>Aprendizado Interorganizacional</b></p>	<p><b>Inovação Aberta</b> (desafios, prêmios, <i>hacktans</i> etc.)</p> <p><b>Design Thinking</b>      <b>Insights Comportamentais</b></p> <p><b>Benchmarking</b>      <b>Gamificação</b></p> <p><b>Ciência de Dados</b>      <b>Transformação Digital</b></p> <p><b>Métodos Ágeis</b>      <b>Governança Experimental</b></p> <p><b>Design Sprint</b></p>

FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES

## DESAFIOS, DESMONTE E PANDEMIA

Se nem tudo são flores na administração pública brasileira, quais são os principais gargalos e dilemas que persistem na onda de inovação? São inúmeros os desafios do Estado brasileiro, contudo, em termos estruturais, podemos focar em três centrais: a *incapacidade* de efetivação completa dos princípios e obrigações impostos pela Constituição Federal; as disparidades regionais, setoriais e entre poderes da república; e a paradoxal supremacia da dimensão de controle institucional e burocrático em relação à de gestão.

Um dos principais resultados da nossa Constituição Cidadã foi a bem-intencionada, mas irrealista, configuração de benefícios sociais *escandinavos* em uma estrutura de financiamento *subsaariana*. A transição para o modelo de Estado de bem-estar social universal gerou um conjunto amplo de responsabilidades estatais (saúde, educação, assistência social, moradia etc.), que exigem esforços contínuos de construção de capacidade estatal para atender às enormes e crescentes demandas por políticas públicas de qualidade nesses setores. Por um lado, os governos conseguiram estabelecer arranjos de governança multinível complexos que geraram coordenação, comprometimento e cooperação intertemporal, como no Sistema Único de Saúde (SUS) e na educação, com resultados comprovados, por exemplo, na evolução do índice de desenvolvimento humano (IDH) nas últimas décadas<sup>10</sup>. Por outro, ainda prevalecem sérios problemas, mesmo nesses sistemas mais sofisticados, como carência de profissionais de saúde em milhares de municípios e baixo desempenho dos estudantes no Programme for International Student Assessment (Pisa). A questão é ainda mais preocupante em setores menos priorizados, como saneamento básico, habitação e infraestrutura, em que o país continua com indicadores pífios.

Para enfrentar esse desafio, são necessários orçamentos vultosos e perenes direcionados para a contratação e capacitação de servidores para os processos de formulação e implementação das políticas, investimentos na estrutura administrativa e grandes projetos (escolas, hospitais, rodovias, moradias, entre outros), além de instrumentos como subsídios e benefícios sociais. O baixo crescimento e, principalmente, a histórica volatilidade da economia brasileira resultam em recursos escassos e pouca capacidade estatal de

priorizar essas demandas sociais. Para piorar, outro desafio complica ainda mais a situação: as desigualdades no próprio Estado brasileiro.

Não é novidade que a administração pública brasileira é marcada por disparidades em diferentes níveis: entre poderes, esferas de governo, regiões do Brasil, bem como áreas e órgãos públicos. Uma dimensão latente dessa disfuncionalidade pode ser observada nos salários e benefícios no setor público<sup>11</sup>. Enquanto o judiciário e o legislativo conseguem atrair e manter profissionais com melhores remunerações e condições de trabalho, o poder executivo possui as piores médias salariais e estruturas precárias, de maneira especial nos governos subnacionais. Além disso, a histórica centralização dos recursos orçamentários no âmbito federal impacta em menos recursos na ponta, ou seja, nos governos estaduais e prefeituras responsáveis pela execução dos principais serviços prestados à população.

As assimetrias também se refletem entre as áreas do governo. Enquanto alguns setores são reforçados política e administrativamente, como agências reguladoras, sistema de justiça e órgãos de fiscalização, outros, tão importantes quanto, ambiental, social e direitos humanos, por exemplo, são secundarizados na agenda estratégica dos governos. Isso afeta de modo negativo sua capacidade de desempenhar efetivamente as suas funções. As raízes dessas heterogeneidades remetem-se à desigualdade regional do país e, no caso intragovernamental, aos resquícios corporativistas e seletivos que continuam no ordenamento jurídico-institucional brasileiro e ao poder e à influência política de elites burocráticas. A despeito da gravidade, alterar esse cenário hoje em dia não parece ocupar uma das prioridades dos dirigentes públicos no Brasil.

Um terceiro desafio estrutural envolve uma situação paradoxal que se intensificou nos anos 2000: o avanço da esfera de controle sobre a de gestão. O dilema surpreende, porque uma das principais justificativas da reforma gerencial, internalizada no Brasil pelo PDRAE, foi a flexibilização da administração pública com ênfase na transferência do controle *a priori*, notadamente burocrático, para o foco na gestão por desempenho e na prestação de contas (sistema de *accountability*), pautado mais em resultados e menos nos meios (procedimentos). Todavia, o país caminhou em sentido contrário, ou seja, de fortalecimento das funções de controle e de seus órgãos, turbinados com orçamentos volumosos e carreiras valorizadas, enquanto as áreas responsáveis em entregar diretamente os serviços aos cidadãos, em sua maioria, sofrem com frequência com redução dos custos, baixa profissionalização de pessoal, precariedade nas condições de trabalho, entre outras restrições.

É inegável o papel do controle da administração pública em contexto democrático, para coibir corrupção e ampliar transparência, confiança e legitimidade do Estado, contudo a excessiva hegemonia do controle tem efeitos também custosos à qualidade da provisão de serviços à sociedade. Embora de difícil mensuração, esses efeitos refletem-se em aversão a riscos, baixa autonomia e proatividade dos gestores, paralisia decisória (apagão das canetas), desincentivo de bons quadros a ocuparem cargos, bem como fenômenos cada vez mais cotidianos de judicialização e até criminalização da prática inovadora.

Do ponto de vista conjuntural, duas outras situações chamam atenção: o desmonte das capacidades estatais e a pandemia. A primeira é o processo em curso de desmantelamento (*policy dismantling*), isto é, mudanças de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que resultam em cortes, reduções ou mesmo abolição de orçamento, regras, capacidades e instrumentos de um setor governamental<sup>12</sup>. Esse fenômeno não é homogêneo entre os subsistemas de políticas públicas, pois vem ocorrendo em diferentes graus de intensidade e estratégias de implantação, de maneira especial no governo federal desde meados da década passada.

A extinção é uma das suas formas clássicas, materializada no Ciência sem Fronteiras e até mesmo em iniciativas premiadas e referências internacionais, como o Programa Bolsa Família. Outras formas de desmonte podem priorizar a desregulação, em progresso no campo dos direitos trabalhistas e da política ambiental, ou focar na retração ou redução drástica do financiamento das políticas, como vem ocorrendo na educação, ciência e tecnologia e infraestrutura, setores fundamentais para o desenvolvimento de longo prazo em qualquer nação.

Aliado a isso, a estratégia também se volta para a fragilização do serviço público, o oposto da tendência da era da governança. A burocracia estatal vem sofrendo com a redução de recursos operacionais, de pessoal e de remuneração (reflexo da reforma da previdência e da inflação crescente), com o desprestígio no discurso dos dirigentes e, mais recentemente, com uma proposta de reforma administrativa que, na prática, ataca os pilares da burocracia profissionalizada: estabilidade, autonomia funcional e meritocracia. Esse desmantelamento acelerado de importantes setores do Estado brasileiro é preocupante pelos seus riscos e efeitos imediatos à capacidade estatal – prejuízos ao planejamento, às condições mínimas de implementação efetiva e perene das políticas e à possibilidade de experimentar e inovar, o que tende a minar o acesso aos programas e serviços públicos por parte dos cidadãos e a qualidade deles.

A questão foi agravada pelas implicações da atual crise sanitária, que globalmente ganhou proporções de um típico *wicked problem*<sup>13</sup>, ou seja, um problema multicausal, emergencial e repleto de complexidades, incertezas, ambiguidades e dinamismo. Para o seu enfrentamento, uma premissa básica é que as respostas

e soluções precisam ser sofisticadas, transversais e inovadoras. Assim, as ações governamentais deveriam fundamentar-se na utilização das tendências de gestão (Figura 1) em combinações de políticas públicas em diferentes frentes de atuação nas áreas da saúde, assistência social, economia, regulação, segurança pública etc., entretanto a principal estratégia do governo federal foi negar ou minimizar o problema. Como esperado em toda solução simples para questões complexas, os resultados foram o público e notório fiasco na condução da política.

Conforme já reiterado, iniciativas inovadoras pressupõem a agregação, a adaptação e o aprendizado de diretrizes, princípios e métodos/ferramentas de gestão. Nesse sentido, as consequências da pandemia no país foram mitigadas por algumas tendências institucionalizadas na gestão pública do Brasil, como a política de transformação digital, a autonomia das agências reguladoras (por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa) e institutos de pesquisa (por exemplo, a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), a profissionalização da burocracia em diferentes áreas, com destaque para a saúde coletiva, e a capilaridade e efetividade do arranjo de governança multinível do SUS. Não obstante, é inevitável refletirmos também sobre a negligência e/ou negativa em utilizar outras tendências para combater os impactos da crise sanitária. A título de ilustração, houve experiências mundiais de contenção do vírus bem-sucedidas com a utilização de grandes tecnologias (*big data*, inteligência artificial, *Analytics* etc.), no monitoramento e rastreamento da doença. No Brasil, mesmo com a disponibilidade dessas tecnologias e aplicação em diversas áreas no setor público, a pandemia foi marcada pelo apagão de dados do Conecte SUS e pela abdicação do Ministério da Saúde em fazer o mínimo: compilar os dados básicos de testagem, contaminação e mortes.

Isso sinaliza também a falta de interesse ou priorização de diretrizes e práticas para lidar com problemas dessa ordem, tais como políticas públicas com foco no usuário, transparência e acesso à informação. Ademais, vale destacar a importância da visão holística e integrada da ação pública e, principalmente, esforços contínuos de coordenação (também de comunicação e colaboração) tanto dentro da Esplanada, entre as esferas e poderes, quanto com a sociedade civil e a iniciativa privada. Ao ter abdicado dessas tendências e dessa função primordial, o executivo federal, em vez de gerar cooperação, fomentou tensões com situações de lacunas de atuação e de sobreposição, ambas contraproducentes. Seus impactos práticos são percebidos em inúmeros casos de propagação de informações dissonantes e até mesmo falsas, na carência de produtos e serviços básicos para testagem e tratamento da Covid-19 e no atraso e na desorganização da campanha de vacinação.

Cabe frisar que tanto a estratégia de desmonte quanto a de enfrentamento da pandemia posicionam o Brasil na contramão do que vem ocorrendo nos países mais ricos, que optaram por medidas de fortalecimento das capacidades da administração pública. Nessas nações, a crise emergencial, com suas sérias implicações, reforçou a relevância do papel do Estado em liderar a construção de ações colaborativas que agora priorizam o processo de recuperação socioeconômica. O foco quase que restrito à austeridade fiscal adotado por aqui é bem distante da postura da maioria dos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que desde 2020 vem adotando medidas expansionistas de grande vulto nas áreas de assistência social, educação, ciência e tecnologia e infraestrutura, com impactos positivos na retomada da atividade econômica<sup>14</sup>.

### **PERFIL DOS GESTORES NA ONDA DA INOVAÇÃO**

Uma das principais conclusões desse debate é que a qualidade da gestão e das políticas públicas exige permanente investimento na construção de capacidades do quadro funcional e na disseminação da cultura de inovação. Uma mensagem clara em toda essa crise da Covid-19 é que liderança importa. Isto é, a qualificação técnica e política de representantes eleitos e suas equipes é crucial na coprodução de soluções coordenadas e inovadoras<sup>15</sup>. Em analogia à celebre frase de Tom Jobim, o Brasil (a gestão pública) não é para principiantes.

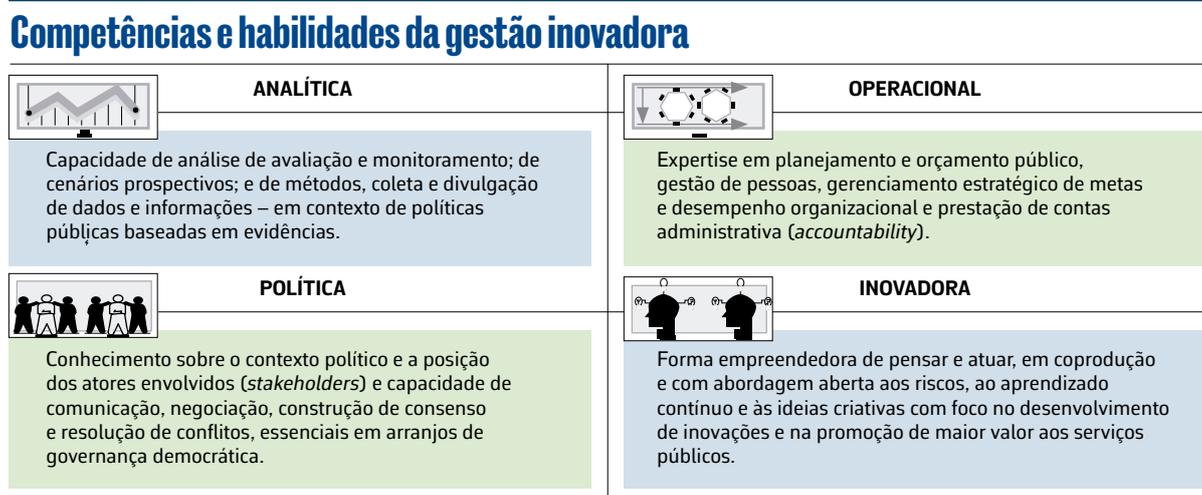
Quais são, portanto, as capacidades desejáveis ou mesmo necessárias das lideranças para o aperfeiçoamento contínuo da administração pública e o desenvolvimento de medidas viáveis para lidar com os desafios estruturais e conjunturais do Estado brasileiro? A Figura 3 detalha quatro dimensões de competências e habilidades (analítica, operacional, política e inovadora) para os agentes de mudança na onda da inovação.

A magnitude das estruturas, problemas e responsabilidades do setor público, aliada às rápidas e constantes transformações que têm caracterizado o início do século XXI, requer competências e habilidades analíticas e operacionais. Com isso, os líderes podem minimamente compreender e refletir de maneira crítica sobre dinâmicas, circunstâncias, possibilidades e suas implicações, como também aplicar os instrumentos e ferramentas de gestão e políticas públicas adequados e eficazes à criação de valor aos serviços governamentais.

A capacidade política, por sua vez, é demandada em processos de construção, compartilhada com atores-chave envolvidos (*stakeholders*), de diagnósticos e diretrizes para as iniciativas, assim como nas etapas

de desenho e implementação de soluções ou respostas aos problemas<sup>16</sup>. Essa habilidade é essencial, haja vista que tende a determinar as três condições basilares para o sucesso de uma política pública: coordenação, comprometimento e cooperação<sup>17</sup>.

Figura 3.



FUNTE: ELABORADA PELOS AUTORES

Em relação às competências de inovação, uma gestão empreendedora requer dos líderes um modelo mental aberto e em contínua aprendizagem para o entendimento efetivo das questões públicas, respeitando as diferentes visões, abraçando a ambiguidade e a complexidade e buscando o máximo de evidências possíveis<sup>18</sup>, sempre reconhecendo que nossa racionalidade é limitada. As inovações no *policymaking* se concretizam, de fato, pela capacidade dos gestores de ajustar as boas ideias e práticas a realidades e condições disponíveis, pela proatividade, bem como pela predisposição aos riscos e aos processos de tentativa e erro, preferencialmente repetitivos, rápidos e baratos.

Essas capacidades são ideias que se alinham às tendências da onda de inovação. Por essa razão, suas subjacentes competências e habilidades devem ser constantemente perseguidas pelas lideranças (representantes e equipes) e demandadas pelos cidadãos (representados).

Em síntese, a principal contribuição deste artigo foi demonstrar o quanto a trajetória da gestão pública no Brasil, de maneira especial suas tendências e desafios, é uma temática complexa e dinâmica e muitas vezes abordada com base em visões simplórias e estereotipadas da realidade. Nesse contexto, o aprofundamento desses conhecimentos científicos e aplicados sobre os avanços e os dilemas da administração pública se torna crucial para qualificar as discussões e, principalmente, subsidiar as medidas de enfrentamento às precárias condições em que o país se encontra hoje em dia e que obstaculizam o tão sonhado processo de desenvolvimento social e econômico – sustentável, inclusivo e liderado pela inovação (*innovation-led*).

## NOTAS

1. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity* (4a ed.). Oxford: Oxford University Press.
2. Cavalcante, P., & Silva, M. (Orgs.). (2020). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Rio de Janeiro: Ipea/Cepal.
3. Cavalcante, P. (2018). Innovations in the federal government during the post-New Public Management Era. *Revista de Administração Contemporânea*, 22, 885-902.
4. Cavalcante, P. (2020). Trends in public administration after hegemony of the New Public Management: a literature review. *Revista do Serviço Público*, 70, 195-217.
5. Cavalcante, P. (2020). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In P. Cavalcante & M. Silva (Orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios* (cap. 2). Rio de Janeiro: Ipea/Cepal.
6. Leurs, B., & Roberts, I. (2018). *Playbook for innovation learning: 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation*. Londres: Nesta.
7. Nogueira, R. A., & Odellius, C. C. (2015). Desafios da pesquisa em aprendizagem organizacional. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(1), 83-102.
8. Sano, H. (2020). *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: Enap. Cadernos Enap, 69.
9. Cavalcante, P., Goellner, I., & Magalhães, A. G. (2019). Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In P. Cavalcante (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia* (pp. 315-340). Brasília: Ipea.
10. Mais informações disponíveis em: <https://hdr.undp.org/en/data>. Acesso em: 10.março.2022.
11. Mais informações disponíveis em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 10.março.2022.

- 12.** Bauer, M., Jordan, A., Green-Pedersen, C., & Héritier, A. (2012). *Dismantling public policy: preferences, strategies and effects*. Oxford: Oxford University Press.
- 13.** Head, B. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2).
- 14.** OECD Economic Outlook (2021). Paris: OECD Publishing. 2021(1).
- 15.** Banco Mundial (2018). *Improving public sector performance: through innovation and inter-agency coordination*. Summary of the Global Report. Banco Mundial.
- 16.** Wu, X., Howlett, M., Ramesh, M. (Orgs.). (2018). *Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Studies in the Political Economy of Public Policy. Londres: Palgrave Macmillan.
- 17.** Banco Mundial (2017). *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei*. Banco Mundial.
- 18.** Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (2021). *Projeto pedagógico do curso de Pós-Graduação Lato Sensu: MBA em Gestão Pública*. Enap.