Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública*

Administrative articulation: cultural aspects of a public management reform

*Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel***

RESUMO

Há algumas décadas, discute-se a necessidade de uma profunda reforma administrativa no Brasil, defendendo-se a adoção de um modelo de administração pública gerencial. No entanto, em alguns níveis, nem

* Artigo recebido em 28 de outubro de 2019 e aprovado em 18 de março de 2020. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.84495.
Este artigo é um dos resultados parciais da pesquisa de doutorado em andamento da autora, financiada pela Capes. Foi desenvolvido durante o curso "Problemas atuais de organização administrativa", ministrado pelo prof. Florivaldo Dutra de Araújo no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Meu especial agradecimento ao prof. Florivaldo pelas preciosas orientações e contribuições.

** Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, MG, Brasil. E-mail: carolinedossantos3@gmail.com.
Doutoranda em direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em direito na UFMG, com bolsa do CNPq. Dissertação de mestrado agraciada com Menção Honrosa no Prêmio Academy 2019 pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (Caed-Jus) e premiada pelo Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (Idarj). Bacharela em direito na UFMG, com formação complementar na University of Leeds (UK). Docência em processo legislativo e teoria geral do direito na graduação em direito da UFMG. Advogada no Regulatório e Relações Governamentais da Stone Co.

sequer houve a transição da administração pública patrimonialista para a burocrática. A tomada de decisões públicas tem sido casuística; voltada a interesses pessoais dos detentores de poder; centralizada, especialmente na União; obscura e sem coordenação entre entidades, órgãos e agentes públicos. Nesse contexto, este artigo pretende abordar a necessidade de articulação e coordenação administrativas como um passo para se alcançar a efetividade de uma administração pública gerencial, cujas ações e políticas gerem resultados. Serão abordadas, principalmente, as normas do Decreto-Lei nº 200/1967 vigentes sobre o assunto e a proposta do Anteprojeto de normas gerais para a administração pública.

PALAVRAS-CHAVE

Administração pública gerencial — articulação administrativa — reforma administrativa — cultura da administração pública — anteprojeto de normas gerais para a administração pública

ABSTRACT

In the last few decades the need for a deep administrative reform in Brazil has been discussed and it has been sustained the choice for a Managerial public administration as a model. However, at some levels, there was not even the transition from the Patrimonialist public administration to the bureaucratic one. Therefore the public decision-making has been casuistic; aimed at the personal interests of the detainers of power; concentrated, especially in the federal government; obscure and uncoordinated among entities, public agencies and public officials. In this context, this essay intends to address the need for administrative coordination and articulation as a step towards achieving the effectiveness of a Public administration, whose actions and policies produce results. The current rules of Decree-Law no. 200/67 on the subject and the proposal of a Draft of general rules for Public administration will be explored.

KEYWORDS

Managerial public administration — administrative articulation — administrative reform — cultural aspects of public management — draft of general rules for public administration

1. Introdução

Em tempos de profunda crise institucional e de baixo nível de confiança nas autoridades e nas estruturas de poder, é oportuno aprofundar as discussões sobre governança democrática e articulação administrativa. Nesse sentido, o processo de tomada de decisões na administração pública tem sido sistematicamente centralizado, obscuro e não coordenado entre as diversas esferas e órgãos públicos. Em razão disso, tem se afirmado a necessidade de uma reforma administrativa, que resulte em ganhos de eficiência e de efetividade. Esses ditames se consubstanciaram na busca pelo paradigma da administração pública gerencial.

Dessa maneira, para lidar com os problemas cada vez mais complexos e multidimensionais da contemporaneidade, é preciso que a arquitetura organizacional da administração pública dê um salto e se estruture em um modelo de governança pública, que, ao contrário da atual gestão pública praticada no Brasil,[1] se caracterize pela coprodução e cogestão de políticas públicas.[2]

Essa é a nova configuração da administração pública do século XXI, chamada por alguns autores de administração pública consensual, que se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade em uma rede, na qual a ação do Estado se dá de forma conjunta, eficaz, transparente e partilhada. Essa mudança estrutural impõe que se desenvolvam novas capacidades administrativas, relacionadas com o planejamento, a gestão e a comunicação, para que haja diálogo e cooperação na construção e na execução dos planos, objetivos e metas no âmbito interno da administração pública e externo junto à sociedade.[3]

---

1 Destaca-se que a expressão governança pública é associada a uma nova forma de gestão pública de cunho democrático e gerencial. Contudo, nada impede que se utilize o termo gestão pública, desde que não se trate de um modelo patrimonialista ou burocrático, senão voltado para a produção de resultados (gerencial).

2 MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA, Luiz Arnaldo Pereira da. Organização governamental — problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 352.

3 SCHWANKA, Cristiane; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. p. 303. Disponível em: www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859. Acesso em: 28 maio 2018.

O desenvolvimento de modelos integrados de governança pública envolve a implantação de práticas administrativas coerentes e sistemáticas que contribuam para o desempenho institucional. Para tanto, é preciso adotar ações de coordenação na atuação da administração pública, de forma que se realizem os ditames do princípio da eficiência.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é refletir sobre a falta de coordenação na atual prática administrativa, bem como sobre a promoção da articulação entre os atores envolvidos na atuação administrativa, especialmente quanto à coordenação de esforços no processo decisório, de forma a contribuir para sua integração, simplificação e unificação. Esse é um dos maiores desafios atuais da administração pública: a criação dessas novas modelagens de governança, que conciliem segurança jurídica, legalidade e simplicidade procedimental.

O artigo irá analisar, principalmente, as previsões já existentes sobre o tema no Decreto-Lei nº 200/1967, bem como as propostas normativas sobre o assunto do Anteprojeto de normas gerais para a administração pública. Para tanto, foi utilizado o procedimento metodológico de análise de conteúdo e foram levantados principalmente dados secundários, para a melhor compreensão das proposições legislativas e das leis vigentes sobre o tema.

2. A articulação administrativa como a via democrática e eficiente de atuação da administração pública

Primeiramente, é preciso esclarecer com precisão o que se entende como articulação administrativa. Segundo Maria Coeli Simões Pires:[4]

> A articulação administrativa, em sentido restrito, é, pelo viés democrático, técnica relacional de núcleos de competências ou de agentes dos processos decisórios ou executivos da ação pública, que permite racionalidade de esforços e de utilização dos meios, ambiente de consensualidade e legitimação, consecução de resultados e compartilhamento de responsabilidades.

---

[4] PIRES, Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. In: Paulo Modesto, *Nova organização administrativa brasileira*, op. cit., p. 186.

Assim, a adoção de ações de articulação na atuação estatal envolve uma mudança do método de tomada de decisões, a fim de que se envolvam os diversos núcleos ou agentes competentes para uma determinada ação pública específica. Com isso, pretende-se obter uma decisão mais democrática, pois há uma ampliação dos atores envolvidos no processo, bem como um resultado mais eficiente, já que essa conjugação de esforços tem o potencial de contribuir para a racionalidade e qualidade da decisão tomada. Desse modo, o ideal de articulação está em consonância com o paradigma da administração pública gerencial, que é orientado para os resultados, para as necessidades dos cidadãos, na perspectiva política, e dos consumidores, na visão econômica.[5]

De forma semelhante, Brugué defende a transição de um modelo burocrático para um pós-burocrático, que substitua a segmentação pela comunicação, a verticalidade pela coordenação, a unidirecionalidade pela bidirecionalidade e a autoridade pela interação. Assim, recuperar-se-iam a perda em eficiência e o déficit democrático da administração pública burocrática. Nesse modelo organizativo, cada agente público, órgão e entidade é responsável pelo desempenho institucional, em uma estrutura dialógica, coordenada, interativa e articulada.[6]

Conforme o conceito inicialmente trazido, a articulação administrativa envolve diversas dimensões de integração, entre as quais se incluem: i) a colaboração entre os entes federativos; ii) a cooperação interorgânica entre os diversos órgãos; iii) a atuação intersetorial, temática e funcional.

A criação de redes de colaboração entre União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios é uma questão central para a efetividade do federalismo brasileiro e que ainda não se dá suficientemente. Para se alcançar um verdadeiro federalismo, isto é, um equilíbrio na distribuição de competências, na infraestrutura administrativa e na destinação de recursos entre os entes, é preciso que sejam feitas parcerias entre eles. Isso porque, no atual cenário, há ainda uma prevalência da União nesses aspectos, e, muitas vezes, governos locais não têm nem mesmo condições mínimas de existência, em especial pequenas municipalidades.

---

5 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, a. 48, n. 1, p. 5-25, jun./abr. 1997. p. 12 e 16.

6 BRUGUÉ, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, p. 45-58, jan./ago. 1996. p. 52. Disponível em: https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=66&path%5B%5D=66. Acesso em: 1º jul. 2018.

A própria Constituição de 1988 (CF/88) previu a necessidade desses arranjos de cooperação, conforme estabelece o art. 23, parágrafo único. Um desses instrumentos são os conhecidos consórcios públicos, que vieram previstos no art. 241 e foram implantados pela Lei nº 11.107/2005. Por meio dos consórcios, busca-se promover a gestão associada de serviços públicos, em conformidade com o princípio da eficiência.

Reforça ainda nossa prática centralizadora e de dependência da União a existência de grande desigualdade entre regiões e entre diferentes governos subnacionais. Nesses casos, são ainda mais imprescindíveis os acordos de cooperação interfederativa, principalmente entre os Executivos, e o fortalecimento e consolidação do poder local. No entanto, predomina um ambiente de desarticulação, dominado por uma lógica ideológica e partidária, no qual se favorecem apenas os aliados políticos locais.

Em contraposição ao desenvolvimento de mecanismos de coordenação interfederativa, coloca-se a necessidade de respeito à autonomia dos entes locais, trazida pela CF/88 (art. 18), que pode se ver ameaçada com intervenções federais justificadas sob a alcunha da coordenação nacional. Entretanto, é preciso perceber que normalmente essas ingerências serão apenas simuladamente coordenativas; o conceito de coordenação ora exposto envolve a ampliação dos agentes públicos no processo decisório, incluindo todos eles na negociação e na construção da ação pública tomada. A autonomia dos estados e municípios não pode ser usada com a finalidade de minar a articulação federativa, pois, como não significa uma soberania, implica uma inerente necessidade de atuação coerente e integrada. Com efeito, a falta de coordenação e cooperação entre os entes federados ameaça a própria existência dos governos subnacionais, não sendo plausível afastar esses acordos colaborativos em prol da autonomia.

Quanto à cooperação entre órgãos, pode ocorrer em diversas dimensões. No nível federal, uma atuação coordenada pode ocorrer entre ministérios na construção de uma política pública, entre um ministério e uma agência reguladora ou ainda entre duas ou mais secretarias ou departamentos dentro de uma única pasta ministerial. A título de exemplo, a assinatura de acordo de cooperação técnica ou de memorando de entendimentos entre instituições públicas, tal qual recentemente feito pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), costumam ser atos preliminares para a implementação de políticas de cooperação, mas não podem se tornar meras formalidades.

E, por fim, de forma bem abrangente, fala-se em atuação cooperada entre diversas instituições da administração pública, por compartilharem competências ou funções em uma mesma área temática, em regra, de natureza transversal. Muitas vezes, diferentes órgãos ou entidades responsáveis pela regulação e supervisão setorial podem ser competentes para atuar nas suas respectivas esferas de atuação. Apesar de, na abstração e generalidade normativas, essas esferas serem teoricamente delimitáveis, na prática, pode ocorrer sobreposição de competências que prejudicam a atuação tempestiva dessas diferentes instituições. Consequentemente, ao invés de se criar uma dinâmica regulatória efetiva, abre-se um vácuo de poder no qual nenhuma delas exerce plenamente suas funções, em postura omissiva prejudicial ao setor.

Em todas essas dimensões, a ideia de coordenação envolve processos de continuidade e estabilidade da organização administrativa. Constantes instabilidades e modificações excessivas na estrutura da administração pública obstaculizam a articulação e coordenação internas. Não obstante, é preciso compreender que a composição administrativa possui uma natureza político-partidária inevitável e conciliá-la com a perspectiva técnica é fundamental para ações de coordenação, estabelecendo-se fluxos de informação e comunicação entre esses atores.[7]

O Estado articulador dá, portanto, ênfase ao desenvolvimento de uma técnica relacional de cooperação e se insere em um contexto de governança democrática, conceito que propõe a ampliação dos atores envolvidos no processo decisório, para incluir também as entidades sociais, privadas e afetados pela política pública. Desse modo, também é relevante a criação de vínculos de cooperação do Estado com os entes privados[8] e de canais para a participação e o controle sociais na tomada da decisão pública. A dimensão abordada aqui, no entanto, é a coesão interna da administração pública, como um primeiro passo para a construção de decisões coerentes, sistemáticas e previsíveis e para a posterior possibilidade de inclusão de atores externos à organização administrativa.

---

7 FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, n. 7, p. 77-89, 2005. p. 85-86. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468. Acesso em: 5 jul. 2018.

8 Para aprofundar no tema da constituição de parcerias do Estado com entidades privadas sem fins lucrativos, é interessante consultar a Lei nº 13.019/2014, que instituiu o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A tomada de decisões administrativas articuladas e coordenadas contribui ainda para aumentar o grau de confiança dos atores sociais e privados nas políticas e ações governamentais elaboradas. A *contrario sensu*, uma atuação incoerente, descontínua e não coordenada da administração pública cria um ambiente de desconfiança e de desinteresse no curso decisório tomado, o que afeta a própria efetividade da política pública.

De forma semelhante, o nível de confiança entre os agentes públicos aumenta com práticas articuladoras bem-sucedidas, o que contribui para a construção de uma inteligência corporativa mais eficiente. Nessa perspectiva, o fortalecimento de uma cultura organizacional de confiança mútua é um dos elementos mediadores de ganhos em desempenho institucional.[9]

Conforme afirmam Dirks e Ferrin,[10] há uma relação direta da confiança com: i) o fortalecimento da comunicação interna entre os órgãos e agentes; ii) a assimilação de objetivos, planos e metas organizacionais; iii) a melhoria dos processos de negociação e redução de conflitos e iv) o aumento do desempenho individual e coletivo. Dessa forma, confiança e coordenação se retroalimentam e contribuem para a eficiência e efetividade das ações públicas que interferem diretamente no mercado e dinâmica social.

Por fim, é preciso ressaltar que a noção de articulação administrativa, segundo nomenclatura própria do Anteprojeto de normas gerais para a organização administrativa, abarca a dimensão da coordenação e da supervisão. No entanto, o enfoque desta pesquisa é apenas na coordenação, que envolve a integração, simplificação e unificação da ação do Estado, ao passo que a supervisão se relaciona com o conceito de controle e monitoramento de políticas públicas e, portanto, se distancia desse objeto.[11]

3. A atual prática administrativa: falta de coordenação e de cooperação na atuação do Estado

No decorrer dos anos 1950 e 1960, houve um processo de proliferação diversificada de entidades governamentais, o que aumentou a capacidade

---

9 ZANINI, Marco. Confiança organizacional como chave para a coordenação implícita e para a construção do capital intangível. *Cadernos Ebape/FGV*, v. 5, n. 3, p. 1-13, set. 2007. p. 7 e 10.

10 DIRKS, K. T.; FERRIN, D. L. The role of trust in organization settings. *Organization Science*, v. 12, n. 4, p. 450-467, 2001. p. 453-454.

11 O exercício do controle também tem uma relação, ainda que indireta, com a prática de ações de coordenação, na medida em que possibilita a integração e articulação por meio dos mecanismos utilizados para monitorar e examinar as atividades administrativas. Todavia, abordar questões teóricas do controle não acrescentaria à discussão ora proposta, sendo mais produtivo se referir, quando for o caso, ao impacto desse controle na coordenação.

institucional da administração pública, mas se deu de forma desordenada e sem coordenação, com uma atuação casuística e altamente discricionária. Nesse contexto, a proposta que futuramente se tornaria o Decreto-Lei nº 200, de 1967, já detectava uma necessidade de maior racionalidade na organização e atuação dos órgãos públicos. Esse não é, portanto, um problema novo e nem simples da administração pública.

No entanto, a reforma trazida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 foi conduzida de forma "autoritária, centralizada e insulada", implementada por poucos atores.[12] Assim, não é surpreendente que essas normas não tenham significado mudanças mais profundas na estruturação do processo decisório público. Modificações normativas desacompanhadas de adaptações na realidade e cultura da administração pública dificilmente iriam resultar em efetividade coordenativa e em ganhos de eficiência.

Dessa maneira, a institucionalização de um modelo burocrático, desde os anos 1930 e ao menos no nível federal da administração pública brasileira, resultou em uma crescente segmentação e especialização dos arranjos governamentais. Em razão disso, formou-se uma administração rígida, fechada em si mesma, e, portanto, com escassa comunicação e coordenação, com baixa capacidade de resposta e de adaptação, e com pouco espaço para inovação e criatividade. Essa organização administrativa, pela sua falta de flexibilidade, não conseguia se adequar às novas demandas e nem apresentar soluções adequadas ao ritmo das mudanças sociais e inovações do mercado.[13]

A partir de 1990, iniciou-se o processo de reforma gerencial da administração pública, que resultou em algumas mudanças organizacionais, especialmente no âmbito federal. Com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, o texto constitucional passou a incluir diversas previsões em consonância com a busca por desempenho institucional e com a produção de resultados eficientes. Houve, por exemplo, a inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 e o § 8º foi incluído no mesmo artigo, trazendo a possibilidade de ampliar a autonomia de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, com a fixação de metas de desempenho.

---

[12] ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Lei Orgânica da Administração pública: desafios e oportunidades de modernização dos governos subnacionais. In: Paulo Modesto, *Nova organização administrativa brasileira*, op. cit., p. 378.

[13] BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Quim. Inclusividad democrática e inteligencia coletiva — ¿La gobernanza participativa como respuesta? In: LOZANO, Enrique Raya; ESPADAS, M. Ángeles; ABOUSSI, Mourad (Org.). *Inmigración y ciudadanía activa* — contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social. Barcelona: Icària, 2013. p. 6.

Hodiernamente, impactam ainda na organização administrativa os avanços tecnológicos e científicos ocorridos. O instrumental da tecnologia da informação que atualmente existe tem um potencial de revolucionar e modernizar a gestão pública, se utilizado de forma eficiente e inovativa. Dessa forma, esses mecanismos podem auxiliar na tomada de decisões públicas, na melhoria da documentação e do armazenamento de informações da administração, na criação de redes de informação e de conhecimento, no favorecimento da coerência e da coordenação administrativas, na publicidade e na transparência da atividade administrativa. Paulatinamente, tais ferramentas têm sido utilizadas na administração federal, mas ainda são subaproveitadas, considerando a capacidade quase ilimitada das novas técnicas de inteligência artificial, como o aprendizado de máquina e processamento de linguagem natural. Consequentemente, cria-se uma desproporção significativa, por exemplo, entre as instituições públicas responsáveis por regular e supervisionar o setor privado e as empresas reguladas, o que pode comprometer a capacidade de efetivo exercício de suas competências.

Ainda que se reconheça que houve mudanças e certos avanços na administração pública em nível federal nas últimas décadas, nos estados e municípios isso é um desafio ainda maior, em especial nos municípios pequenos, com escassez de recursos públicos e de pessoal, em contraposição ao seu grande rol de responsabilidades e competências. Nessas menores localidades, se adota em maior extensão um modelo de administração pública patrimonialista, voltado para o interesse pessoal de poucos e no qual se confunde patrimônio público com privado.

Dessa forma, no Brasil coexistem, em graus diferentes e em todas as esferas federativas, organizações administrativas com características patrimonialistas, burocráticas e gerenciais, inclusive em nível federal, mas especialmente em pequenas localidades. Para combater o clientelismo e os elementos patrimonialistas existentes, é preciso buscar a efetiva implantação da reforma gerencial, na dimensão institucional, cultural e de gestão, e não o controle burocrático e formal.[14]

Ademais, constata-se ainda uma falta de divulgação e organização dos dados e informações, principalmente em governos locais, que, muitas vezes, não contam nem mesmo com um sítio eletrônico oficial regularmente

[14] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. p. 18. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6289. Acesso em: 28 jun. 2018.

atualizado. Por sua vez, a atuação coordenada pressupõe a transparência da atividade administrativa e a sistematização dos dados da administração pública. Somente assim é possível coordenar os esforços das instâncias administrativas e ampliar a interlocução entre o Estado, mercado e sociedade. Essas são, inclusive, exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI), que trouxe inclusive a obrigação de divulgação das informações públicas em sítios eletrônicos oficiais (art. 8º, § 2º). Houve, no entanto, uma equivocada dispensa dessa determinação para municípios com até 10 mil habitantes (§ 4º), o que inviabiliza o acesso às informações e o desenvolvimento de atividade coordenativa justamente nos locais de maior vulnerabilidade.

Mesmo quando há observância das medidas de transparência e publicidade dos atos, os governos locais dificilmente possuem uma efetiva memória organizativa, o que acaba por impossibilitar a acumulação de informações e conhecimentos ao longo do tempo e, consequentemente, a coordenação na atuação administrativa.

Nesse sentido, uma série de técnicas e estratégias conhecidas como gestão do conhecimento (*knowledge management*) se propõe a coletar, mobilizar e compartilhar conhecimentos e informações para a elaboração de políticas públicas e de atos normativos, a fim de que se alcance a excelência em gestão pública e melhoria do desempenho institucional.[15]

A institucionalização desses métodos envolve a execução de ações em uma série de dimensões, dentre as quais se ressaltam os processos de conhecimento, que envolvem justamente a criação e manutenção de uma memória organizacional ou banco de conhecimentos em cada órgão público, para registro e compartilhamento dos conhecimentos adquiridos na instituição ao longo do tempo.[16]

Por meio desse levantamento e armazenamento das informações e conhecimentos relevantes, é possível que se desenvolvam práticas cooperativas e integrativas entre os diferentes órgãos e setores. Ao revés, uma entidade que não adota medidas de transparência e nem possui memória organizativa depende unicamente de pessoas específicas (geralmente com muitos anos de serviço público) para sua atuação administrativa. Com isso, carece de mecanismos de continuidade e atua de forma altamente fragmentada e sem

---

15 BATISTA, Fábio Ferreira. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira*: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

16 Ibid.

o desenvolvimento de vínculos cooperativos, além da inobservância do princípio da impessoalidade.

Um outro problema atual é a recorrente falta de clareza e precisão das normas de organização administrativa na definição das competências de cada órgão público. Com isso, é comum a justaposição de funções, especialmente pelo exercício de interpretações ampliativas desse rol dentro de cada entidade. Essa sobreposição se agrava quando a atuação não é feita de forma coordenada e unificada, pois pode gerar resultados antinômicos ou desembocar no Judiciário, para que solucione os conflitos de competências e normas.[17] Nestes casos, criam-se fissuras na atuação administrativa, pois, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, o excesso de órgãos aparentemente competentes pode ser mais maléfico do que a convergência de competências em um núcleo central.

Em resumo, o sistema administrativo enfrenta dificuldades recorrentes de dissintonia e ausência de complementaridade e coesão administrativas na elaboração e execução de políticas públicas, especialmente em situações que envolvem complexos interesses públicos e sobreposições de competências de órgãos, o que obstaculiza soluções tempestivas e adequadas para problemas emergenciais, aumentando a burocratização do serviço prestado.[18]

4. As normas vigentes sobre coordenação administrativa: a regulamentação do Decreto-Lei nº 200/1967 e outros atos normativos relevantes

O principal instrumento jurídico vigente que regulamenta a organização administrativa é o Decreto-Lei nº 200/1967. Todavia, o âmbito de aplicação de suas normas é tão somente a administração pública federal. Essa é, portanto, uma primeira limitação ao seu potencial de coordenação e unificação da atividade administrativa nacional, já que não regula, obrigatoriamente, os estados e os municípios.

No art. 6º, são previstos os princípios fundamentais a serem observados pelas atividades da administração pública federal, entre os quais se

---

[17] LEONARDO, Marcelo. A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do direito. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia.* Belo Horizonte: ALMG, 2003. p. 106. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/4/4/04.pdf. Acesso em: 7 abr. 2018.

[18] Pires, *Nova organização administrativa brasileira,* op. cit., p. 194.

incluem a coordenação (inciso II) e o planejamento (inciso I). Assim, a atividade coordenativa compõe o arcabouço principiológico da organização administrativa federal e está relacionada diretamente com o planejamento, na medida em que coordenar implica planejar ações e políticas de forma estratégica, racional e integrada.

O capítulo II, intitulado "da coordenação", traz dois importantes artigos sobre o tema. Primeiramente, dispõe-se que as atividades da administração pública federal serão permanentemente coordenadas, em especial na execução de planos e programas de governo, conforme o art. 8º, *caput*. O § 1º prevê que, para o exercício dessa coordenação, haverá: i) a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas; ii) a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo; iii) a atuação das chefias individuais. Por fim, a coordenação se dará em todos os níveis da administração pública federal.

O exercício da coordenação no nível hierárquico superior é previsto pelo § 2º, por meio de: reuniões dentro do ministério; reuniões entre ministros de Estado (áreas afins); indicação de função de coordenação a ministro de Estado (art. 36); funcionamento das secretarias gerais — órgãos setoriais de planejamento e orçamento (art. 23, § 1º); e a coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares[19] (art. 31).

Em sequência, o § 3º do art. 8º estabelece a necessidade de coordenação prévia dos setores e de elaboração de propostas de soluções integradas e harmonizadas com a política geral e setorial do governo antes da submissão de um assunto à decisão da autoridade competente. Isso deverá se dar por meio de consultas e memorandos de entendimento entre os órgãos envolvidos.

Dialoga diretamente com este dispositivo a previsão do art. 23, II, do Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar (LC) nº 95/1998. No rol de competências da Casa Civil, estabelece que a ela compete verificar essa coordenação prévia entre ministérios antes da submissão de ato normativo ao presidente da República. Assim, a Casa Civil examina se os ministros de Estado da matéria envolvida na proposta de ato normativo referendaram ou foram ouvidos sobre o ato submetido ao presidente da República. De forma semelhante, o art. 24, II, do mesmo decreto, estabelece a competência de setor da Casa Civil para realizar os ajustes necessários nas propostas de atos normativos, em articulação com os órgãos interessados.

---

[19] A Lei nº 10.180/2001 organiza e disciplina os sistemas de atividades auxiliares, trazendo diversos dispositivos de planejamento e orçamento públicos federais.

O artigo 9º do Decreto-Lei nº 200/1967 traz uma preocupação com a programação e execução integrada dos serviços federais, em se tratando de órgãos operantes em uma mesma área geográfica. Para tanto, prevê no parágrafo único, prioritariamente, a realização de convênios com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas na mesma área; caso o convênio seja inviável, deve haver minimamente uma coordenação de esforços e investimentos. Trata-se, portanto, de um dispositivo que busca evitar a sobreposição de competências entre entes federados que resulte em desperdício de recursos públicos.

Percebe-se que a normativa do Decreto-Lei nº 200/1967 traz diversos instrumentos de coordenação e de suas normas derivam deveres de coordenação e unificação da atuação administrativa. Desse modo, a falta de coordenação na prática administrativa não seria, à primeira vista, em virtude de ausência ou má qualidade da legislação, mas sim de sua inefetividade. Isso ocorre também por uma falta de compreensão do verdadeiro escopo das normas de coordenação administrativa, que exigem atuação complementar dos órgãos envolvidos, consulta recíproca e clareza dos seus âmbitos de atuação. Quando a busca pela coordenação resulta em descontinuidade da supervisão regulatória ou estagnação na construção da política pública, se está diante de uma deturpação dos objetivos cooperativos de administração pública.

Na mesma linha da coordenação, articulação e simplificação administrativas, é interessante lembrar do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), criado pelo Decreto nº 5.378/2005.[20]

Em seu art. 2º, era previsto que esse programa formularia e implantaria medidas integradas de transformação da gestão pública, que se voltassem para a promoção de resultados, aos interesses dos cidadãos e a uma abordagem gerencial. No inciso II, estabelecia que um dos seus objetivos era promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O inciso V trazia a ideia de uma gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Entretanto, o Gespública foi revogado pelo Decreto nº 9.904/2017 (art. 25, II). Esse ato normativo também dispunha sobre a simplificação administrativa, mas tinha, à época, um escopo bem mais reduzido. Tratava, basicamente,

[20] Para maiores informações sobre o Programa, consultar o portal do Gespública que, contudo, em breve sairá do ar. BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização — Gespública*. Disponível em: www.gespublica.gov.b. Acesso em: 30 jun. 2018.

do estabelecimento de um atendimento público mais simplificado com, por exemplo, a dispensa de reconhecimento de firma e autenticação de documentos produzidos no país. No entanto, após alterações do Decreto nº 9.723/2019, passou a regulamentar o chamado Código de Defesa do Usuário de Serviço Público (Lei nº 13.460/2017).

Quanto a esse diploma normativo, destaca-se o art. 1º, que prevê a observação de diversas diretrizes nas relações entre órgãos e entidades do Executivo federal e desses com os usuários, entre as quais: o compartilhamento de informações (inciso II); a atuação integrada e sistêmica na expedição de documentos (inciso III); a articulação com os estados, DF e municípios e com os demais Poderes, a fim de promover a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos (inciso VIII).

Diante do exposto, é evidente que a falta de coordenação na prática administrativa hodierna não deriva da ausência de normas e nem de instrumentos em prol dessa finalidade, mas, principalmente, de aspectos culturais da administração pública. Contudo, em todo caso, tem-se uma primeira limitação dos diplomas vigentes, qual seja, o fato de que se restringem ao âmbito federal. Ainda que, muitas vezes, os governos subnacionais copiem essas legislações, sua implementação tem sido falha e descontínua. Assim, a aprovação de normas sem a respectiva mudança de procedimentos e cultura administrativa mostra-se inócua.

5. As propostas normativas do Anteprojeto de normas gerais para a administração pública

Por meio da Portaria nº 426/2007, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão designou uma comissão de juristas para apresentar proposta de normas gerais para a estruturação orgânica da administração pública. Seu objetivo é dar "sistematicidade, previsibilidade e clareza conceitual às diferentes formas organizacionais de expressão do Poder Público".[21]

Para tanto, optou-se por normas nacionais aplicáveis à administração pública direta e indireta, entidades paraestatais e de colaboração, da União,

[21] MODESTO, Paulo. Anteprojeto de nova lei de organização administrativa: síntese e contexto. *Revista Brasileira de Direito Público — RBDP*, Belo Horizonte, a. 9, n. 34, p. 195-209, jul./set. 2011. p. 196.

estados, DF e municípios.[22] Essa grande abrangência veio para fins de uniformização, organização e coordenação de todo o aparato estatal, incluindo entidades que atuam em parceria com o Estado no desempenho de atividades de interesse público.[23] Desse modo, seu escopo nacional contribui com uma unificação mínima da organização administrativa e para a construção de um arcabouço conceitual consolidado, o que auxilia na própria ideia de coordenação entre os entes federados.

As previsões relativas à articulação administrativa vieram para lidar com o problema detectado de falta de coordenação. Nesse sentido, a atuação administrativa é altamente casuística, com alto risco de colisão entre os órgãos e entre esses e os órgãos de controle, o que resulta na indefinição dos limites de agir, na fragmentação de iniciativas e na perda de visão de conjunto do aparato administrativo do Estado.[24]

Segundo afirmado na exposição de motivos do Anteprojeto, a articulação é considerada um dos vetores estruturantes e um dos fundamentos da atividade da administração pública. Dessa maneira, é necessário que a ação governamental seja coordenada para o efetivo desenvolvimento de políticas públicas.[25]

Os dispositivos acerca da articulação administrativa estão no capítulo V, seção II do título II do Anteprojeto. Antes de analisá-los, é importante mencionar a seção I deste mesmo capítulo, que trata do planejamento. No art. 34 é estabelecido que, por meio do planejamento da ação governamental, deve-se alcançar a coordenação das políticas públicas. Isso significa que, no exercício da atividade de planejamento, o gestor deve levar em conta os planos e processos paralelamente desenvolvidos em outros entes federados, entidades, órgãos públicos e setores.[26] Para tanto, o parágrafo único do art. 35

---

[22] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações da organização administrativa. Diretrizes, relevância e amplitude do anteprojeto. In: Paulo Modesto, *Nova organização administrativa brasileira*, op. cit., p. 23.

[23] BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007. *Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração pública federal e entes de colaboração — Resultado final*. Brasília: 2009. p. 3.

[24] Paulo Modesto, Anteprojeto de nova lei de organização administrativa, op. cit., p. 197 e 199.

[25] Brasil, *Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração pública federal e entes de colaboração*, op. cit., p. 13.

[26] MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no Anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 27, p. 1-31, jul./ago. 2011. p. 20. Disponível em: www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-THIAGO- MARRARA.pdf. Acesso em: 3 jul. 2018.

prevê a realização de convenções abertas às entidades político-administrativas com atuação na matéria a ser planejada. Com isso, busca-se produzir um planejamento administrativo, coerente, coordenado e unificado. Por fim, o art. 36 confere ao órgão central de planejamento a competência articuladora dos demais órgãos.

No âmago da seção II, conforme redação do art. 38, a articulação se dá por meio da coordenação e da supervisão, com o fim de alcançar a eficácia, a eficiência e a compatibilização da atuação dos agentes, órgãos e entidades estatais. Com essa redação, há margem para múltiplos formatos de articulação. O artigo 39, por sua vez, traz expressamente que os objetivos dessas ações são a uniformidade, a racionalidade e a coesão política na atuação administrativa.

Em sequência, a subseção I traz especificamente a coordenação, objeto deste estudo. No art. 40, *caput*, é estipulado que a coordenação se destina a simplificar, integrar e unificar a ação administrativa. O parágrafo único traz a necessidade de compartilhamento de informações em rede, de racionalização no uso de recursos e de unificação de procedimentos. Segundo Maria Coeli, o Anteprojeto prevê verdadeiros procedimentos de transversalidade e horizontalidade, permitindo diálogo entre os órgãos, ao invés de sobreposição e duplicação de níveis decisórios.[27]

O art. 41 não inova muito em relação à previsão já existente do art. 8º do Decreto-Lei nº 200/1967. A principal diferença é que o Anteprojeto prescreve a atuação das chefias com participação das chefias subordinadas, com respeito à autonomia e às competências dos órgãos. Da mesma forma, o Decreto-Lei nº 200/1967 já prevê as comissões de coordenação, mas o art. 42 do Anteprojeto traz expressamente os papéis dessas estruturas, quais sejam, a racionalização de meios e o intercâmbio de informações. Nota-se que esses dispositivos não esgotam as possibilidades de articulação, que podem ser desenvolvidas a partir das diretrizes propostas.

A grande inovação do Anteprojeto está prevista no art. 43, que traz a possibilidade de convocação de conferência de serviços pelo chefe do Executivo, quando estiverem presentes diferentes interesses setoriais. A conferência de serviços já é utilizada em outros países como um mecanismo de promoção da transversalidade administrativa, a fim de que se construa uma solução célere, integrada e adequada, com a participação dos diversos agentes competentes no caso. Desse modo, é um instrumento de elevada legitimidade

[27] Paulo Pires, *Nova organização administrativa brasileira*, op. cit., p. 193.

e com alto grau de racionalidade, tanto na definição do problema como na escolha da solução.[28]

Esse mecanismo vai ao encontro da tendência geral do Anteprojeto de organizar a administração pública em múltiplos centros decisórios, em contraposição à abordagem tipicamente centralizadora da máquina estatal brasileira.[29] Com essa configuração, criam-se espaços de autonomia, transparência e de gestão compartilhada, na medida em que se amplia a discussão em torno do objeto e que se retroalimenta o processo decisório.

Trata-se, portanto, de uma ferramenta própria para o exercício do contraditório entre as entidades administrativas. Além de propiciar a coordenação, sua maior vantagem é concentrar em um único contexto as diversas instâncias decisórias, para que se alcance uma deliberação conjunta, articulada, célere e simplificada,[30] compatível com o ritmo de atuação da administração pública.

Em Minas Gerais, a conferência de serviços foi normatizada no art. 5º, § 1º e § 2º da Lei Delegada nº 180/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública mineira. Inspirado na administração pública italiana, o instrumento busca propiciar a tomada de decisões públicas compartilhadas, céleres e simplificadas, na dimensão interinstitucional ou intersetorial. Foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 45.757/2011 que estabelece, no art. 4º, as hipóteses para sua convocação, quais sejam: a existência de discordância entre diferentes órgãos e a ocorrência de questões de relevância, que extrapolam os limites internos ao órgão.

No Anteprojeto, em seguida, os §§ 2º e 3º preveem um procedimento sumário adequado à urgência, com prazo máximo para a tomada de decisão e a possibilidade de avocação de competência pelo chefe do Executivo. Novamente, há uma preocupação com a celeridade e simplificação administrativas. Ainda que sejam positivos o diálogo e a deliberação conjunta e coordenada dos órgãos públicos, a atuação administrativa deve se apresentar tempestivamente para a efetiva solução de problemas sociais urgentes.

---

[28] Ibid, p. 193-194.

[29] SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 16, n. 59, p. 299-307, jul./dez. 2011. p. 303.

[30] PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CORDEIRO, Caio Barros; CARDOSO, José Luiz Ferreira. Conferência de serviços: reflexões e perspectivas para a construção de um novo instrumento de governança democrática. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., jun. 2012, Brasília. *Anais eletrônicos*. Brasília: 2012. p. 10. Disponível em: http://consad.org.br/v-congresso-consad-trabalhos-apresentados/. Acesso em: 28 jun. 2018.

Por fim, o art. 44 estabelece a busca pela composição dos conflitos internamente entre as entidades estatais. O dispositivo segue a tendência de valorização do consensualismo dentro da administração pública, que favorece a governabilidade e o grau de confiança social no Estado. Todavia, seu alcance poderia ter sido mais amplo, para incluir também esse esforço em prol do consenso e da negociação na relação das entidades estatais com as paraestatais e de colaboração, contribuindo para a coordenação de interesses entre esses entes. A conduta do poder público deve ser de abertura ao diálogo, ao consensualismo e à colaboração inclusive em relação à sociedade como um todo, levando ao debate público as decisões e medidas que pretende adotar.[31]

Na seção III do Anteprojeto, que trata do controle, interessam ao objeto de estudo deste artigo as disposições que propõem o fim de sobreposição de competências e de instrumentos de controle (art. 50, V), a articulação e coerência dos órgãos de controle interno (art. 60) e a competência coordenativa do órgão central de controle interno (art. 60, parágrafo único). São previsões que vão ao encontro da ideia de coordenação administrativa também no âmbito dos órgãos de controle e do autocontrole das entidades, contribuindo para a construção de uma estrutura coordenativa, articulada e coerente nas mais diversas instâncias administrativas.

Em suma, o Anteprojeto busca trazer clareza e sistematicidade à organização administrativa. No que tange ao planejamento, à coordenação e à articulação, contribui para repensar a atuação da administração pública a partir de novos parâmetros, mais adequados à atual realidade brasileira. Apesar de ainda ser passível de melhorias na sua redação legislativa, trata-se de uma boa proposta de normas gerais, que poderia trazer avanços para a administração pública, inclusive nos frágeis governos locais, já que tem um escopo nacional.

Todavia, a falta de vontade e apoio políticos ao projeto indica ser difícil sua iminente aprovação. Ainda que se tornasse lei, a concretização de instrumentos de coordenação administrativa ainda dependeria da utilização de técnicas que contribuíssem para aumentar sua efetividade, como a avaliação de impacto. Portanto, a alteração legislativa não é, por si só, bastante para a realização de mudanças institucionais e culturais na estrutura administrativa brasileira. Como mostrado na seção 4, a legislação vigente já traz a coordenação

[31] MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 210-211.

no seu arcabouço principiológico, cabendo ao gestor colocar em prática os instrumentos para seu exercício.

6. Conclusão

A administração pública brasileira passou por um processo de diferenciação organizacional que, até certo ponto, foi necessário para lidar com problemas sociais diversos e multidimensionais. Assim, ainda que seja possível, em alguma medida, a simplificação e redução da máquina estatal, é imprescindível a busca por uma atuação coordenada entre essas estruturas diferenciadas e complexas. Isso não significa que as instituições públicas precisam atuar coletivamente, mas tão somente que atuem nas suas esferas de competência com clareza sobre suas funções e de forma complementar e harmônica. Assim, a pretensão de solidificação de um modelo gerencial de gestão pública, que seja voltado para a promoção de resultados eficientes, envolve a utilização de instrumentos de planejamento e de coordenação.

Nesse sentido, a organização administrativa precisa se adaptar ao contexto social e tecnológico, de modo a se compatibilizar com as potencialidades da tecnologia da informação e técnicas de inteligência artificial para modernizar suas práticas de coordenação e articulação, utilizando-se desse instrumental para a construção de uma comunicação em rede e memória organizacional. A reforma administrativa deve, portanto, ser direcionada ao fomento da inovação em gestão pública e à consolidação da governança democrática, de tal forma que haja ganhos de eficiência e efetividade das decisões públicas, por meio da ampliação dos atores envolvidos no processo decisório.

Assim, tanto a coordenação como o compartilhamento decisório efetivado com o acesso às autoridades e espaços públicos pelo setor privado e sociedade civil devem se dar de forma não discriminatória, o que pode ocorrer com a implementação de aprendizado de máquina e processamento de linguagem natural na gestão pública. Apesar de a tecnologia também gerar, com frequência, interfaces discriminatórias, pode ser mais fácil auditar os critérios de tomada de decisões públicas automatizadas do que medir as assimetrias na influência de atores privados em agentes públicos.

Outro desafio é a coordenação administrativa entre os entes federados. As fragilidades das administrações locais precisam ser superadas com o fortalecimento da rede federativa e do poder local, por meio do equilíbrio entre recursos repassados e competências designadas a cada ente. A União,

como detentora de considerável poder no federalismo brasileiro, deve liderar essa reformulação, com o desenvolvimento de políticas de cooperação e planejamento interfederativos. Os estados também devem exercer competências articuladoras das políticas municipais e contribuir para que a autonomia dos municípios não signifique falta de coordenação na atuação estadual.

Todavia, não bastam transformações organizacionais, desacompanhadas de mudanças na cultura administrativa. É preciso que a administração pública passe a adotar, paulatinamente, uma cultura mais deliberativa e dialógica, que possibilite o surgimento e consolidação de espaços para trocas entre entidades, órgãos e agentes públicos e a formação de equipes interdisciplinares e interdepartamentais.[32] Para tanto, devem ser incorporados processos de inteligência competitiva na administração pública que promovam a coleta, análise e disseminação de informações e conhecimentos. Caso contrário, os vácuos de poder e lacunas normativas — oriundos da sobreposição de competências que estagna a atuação administrativa — são ocupados por agentes que sabem transitar nessas fissuras administrativas. O remédio é, portanto, a cultura administrativa de coordenação, com a atuação ininterrupta, dialógica e complementar de instituições públicas no âmbito de suas competências.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Lei Orgânica da Administração pública: desafios e oportunidades de modernização dos governos subnacionais. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BATISTA, Fábio Ferreira. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira*: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Quim. Inclusividad democrática e inteligencia coletiva — ¿La gobernanza participativa como respuesta? In: LOZANO, Enrique Raya; ESPADAS, M. Ángeles; ABOUSSI, Mourad (Org.). *Inmigración y*

[32] Ismael Blanco et al., *Inmigración y ciudadanía activa*, op. cit.

ciudadanía activa — contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social. Barcelona: Icària, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. *Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017*. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 24 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.904, de 17 de julho 2017*. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. *Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 24 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 2 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 2 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007. *Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração pública federal e entes de colaboração* — Resultado final. Brasília: 2009.

BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização — Gespública*. Disponível em: www.gespublica.gov.br. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6289. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, a. 48, n. 1, p. 5-25, jun./abr. 1997.

BRUGUÉ, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, p. 45-58, jan./ago. 1996. Disponível em: https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=66&path%5B%5D=66. Acesso em: 1º jul. 2018.

DIRKS, K. T.; FERRIN, D. L. The role of trust in organization settings. *Organization Science*, v. 12, n. 4, p. 450-467, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações da organização administrativa. Diretrizes, relevância e amplitude do anteprojeto. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, n. 7, p. 77-89, 2005. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468. Acesso em: 5 jul. 2018.

HECKSCHER, Charles. Defining the post-bureaucratic type. In: HECKSCHER, Charles; DONNELLON, Anne (Org.). *The post-bureaucratic organization*: new perspectives on organizational change. Nova York: Sage Publications, 1994.

LEONARDO, Marcelo. A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do direito. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte: ALMG,

2003. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/4/4/04.pdf. Acesso em: 7 abr. 2018.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no Anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 27, p. 1-31, jul./ago. 2011. Disponível em: www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-THIAGO- MARRARA.pdf. Acesso em: 3 jul. 2018.

MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA, Luiz Arnaldo Pereira da. Organização governamental — problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. *Decreto estadual nº 45.757, de 07 de outubro de 2011*. Belo Horizonte: Casa Civil, 2011. Disponível em: www.casacivil.mg.gov.br/images/documentos/20111007_dec-45757_conferencia-servicos.pdf. Acesso em: 6 jul. 2018.

MINAS GERAIS. *Lei delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011*. Belo Horizonte: ALMG, 2011. Disponível em: www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&ano=2011. Acesso em: 6 jul. 2018.

MODESTO, Paulo. Anteprojeto de nova lei de organização administrativa: síntese e contexto. *Revista Brasileira de Direito Público — RBDP*, Belo Horizonte, a. 9, n. 34, p. 195-209, jul./set. 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CORDEIRO, Caio Barros; CARDOSO, José Luiz Ferreira. Conferência de serviços: reflexões e perspectivas para a construção de um novo instrumento de governança democrática. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., jun. 2012, Brasília. *Anais eletrônicos.* Brasília: 2012. Disponível em: http://consad.org.br/v-congresso-consad-trabalhos-apresentados/. Acesso em: 28 jun. 2018.

SCHWANKA, Cristiane; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859. Acesso em: 28 maio 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 16, n. 59, p. 299-307, jul./dez. 2011.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO, José Celso. *A administração pública deliberativa*: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

ZANINI, Marco. Confiança organizacional como chave para a coordenação implícita e para a construção do capital intangível. *Cadernos Ebape/FGV*, v. 5, n. 3, p. 1-13, set. 2007.