

Qual Estado precisamos?



Por **ALEXANDRE GOMIDE, JOSÉ CELSO CARDOSO JR. & DANIEL NEGREIROS CONCEIÇÃO***

Mais que uma reforma administrativa, é preciso um novo marco de Estado: que integre profissionalização e planejamento estratégico para enfrentar desigualdades estruturais, superando a falsa dicotomia entre eficiência e equidade

1.

As reformas administrativas brasileiras sempre refletiram disputas sobre o papel do Estado e sua capacidade de promover o desenvolvimento. A cada período histórico, diferentes projetos de sociedade se materializaram em arranjos institucionais, estruturas burocráticas e modelos de gestão pública. Nesse sentido, as reformas não são meros ajustes técnico-organizacionais. São decisões políticas que expressam concepções de sociedade, prioridades distributivas e formas de organização e atuação do poder público.

O debate atual sobre qual Estado precisamos ocorre em um contexto singular. O país enfrenta, ao mesmo tempo, desafios climáticos, sociais, democráticos e produtivos, além de conviver com assimetrias regionais e desigualdades estruturais persistentes. Soma-se a isso a pressão por inovação, digitalização e respostas rápidas em ambientes de incerteza. Nesse cenário, as limitações de abordagens restritas ao controle de gastos ou à importação de modelos gerencialistas tornam-se evidentes.

O Brasil, diante de seus constrangimentos históricos e desafios contemporâneos, necessita de um marco conceitual que supere dicotomias recorrentes. Não se trata de escolher entre estabilidade e desempenho, entre controle e inovação ou entre burocracia e participação. O desafio é integrar essas dimensões em um projeto de Estado capaz de liderar transformações estruturais na sociedade e na economia.

Deste modo, a pergunta central é como construir um marco conceitual capaz de orientar a reforma administrativa brasileira em direção a um Estado apto a liderar estratégias de desenvolvimento inclusivo e sustentável, de forma democrática. A hipótese defendida é que a articulação entre neweberianismo e neoestruturalismo oferece uma resposta consistente.

O neweberianismo contribui com uma arquitetura institucional que combina profissionalização da burocracia e da gestão pública, estabilidade, coordenação e foco em resultados. O neoestruturalismo fornece o propósito normativo e estratégico, orientado à redução das desigualdades e à transformação das estruturas produtivas.

Em outras palavras, a formulação de um marco conceitual que articule neweberianismo, entendido aqui como o caminho para a profissionalização da burocracia pública, e neoestruturalismo, concebido como o paradigma ético do desenvolvimento nacional, exige compreender suas diferenças, seus pontos de convergência e as possibilidades de integração prática para orientar a transformação do Estado brasileiro.

Embora originados de tradições teóricas distintas, ambos compartilham a premissa de que o Estado desempenha papel insubstituível na promoção do desenvolvimento social, ambiental e econômico. Divergem na matriz teórica, pois são originários de escolas distintas, mas convergem no diagnóstico de que a transformação das estruturas sociais e produtivas depende de capacidades estatais sólidas e de um propósito normativo claro.

2.

O neoweberianismo parte do reconhecimento de que uma burocracia estável, previsível e orientada a resultados públicos constitui a base para a ação estatal eficaz. A profissionalização, o mérito, a estabilidade funcional e o planejamento são elementos fundamentais para assegurar continuidade das políticas e capacidade de coordenação do Estado.

Trata-se de uma abordagem que observa o Estado a partir de seu interior institucional, examinando como regras, carreiras, órgãos e rotinas organizacionais moldam a sua ação. Seu objetivo é garantir que o Estado funcione com legalidade, imparcialidade, transparência e competência, fornecendo uma infraestrutura institucional segura e confiável.

O neoestruturalismo latino-americano, por sua vez, dirige-se ao horizonte de transformação estrutural da economia. Nessa perspectiva, o Estado é convocado a enfrentar heterogeneidades produtivas, desigualdades regionais, assimetrias sociais e desafios ambientais que caracterizam países periféricos ou semiperiféricos.

O foco não é apenas a eficiência administrativa, mas a capacidade do Estado de induzir trajetórias de desenvolvimento inclusivas e sustentáveis. O neoestruturalismo analisa a relação entre estruturas econômicas, padrões distributivos e dinâmicas de inovação, enfatizando a necessidade de políticas públicas de longo prazo, coordenação multissetorial e fortalecimento das capacidades locais.

A integração entre essas duas abordagens supera limitações presentes quando consideradas isoladamente. Um neoweberianismo sem horizonte estratégico pode resultar em melhores procedimentos, legalidade e legitimidade do Estado, mas carecer de direção normativa ou propósito ético.

Um neoestruturalismo sem base institucional sólida pode formular estratégias ambiciosas, mas carecer dos meios administrativos e burocráticos para implementá-las. A combinação entre ambos permite unir meios e fins, capacidades e missões, instituições e desenvolvimento.

Essa articulação adquire sentido particular no contexto brasileiro, onde coexistem altas expectativas sobre o papel do Estado e limitações persistentes de capacidade administrativa. As desigualdades regionais e estruturais exigem políticas que atuem simultaneamente sobre setores produtivos, sistemas de inovação, inclusão, igualdade social e proteção ambiental. Tais políticas requerem burocracias engajadas, estáveis e capazes de coordenar múltiplos atores, do Estado e da sociedade, além de aptas a aprender e ajustar-se em contextos e ambientes de incerteza.

3.

No caso brasileiro, essa combinação é ilustrada por experiências recentes de gestão de pessoas. A tradição de concursos públicos, por exemplo, representa a dimensão clássica da estabilidade. Ele garante recrutamento meritocrático, previsibilidade das entradas e proteção contra práticas de clientelismo e patronagem.

Entretanto, concursos tradicionais podem não captar competências necessárias para lidar com crises complexas, tecnologias emergentes ou políticas transversais. Inovações recentes, tais como as experimentadas pelo CPNU (Concurso Público Nacional Unificado), apontam para a necessidade de incorporar avaliações de competências, perspectivas multidisciplinares e critérios que reflitam a diversidade social e regional do país. Trata-se de integrar mérito e inclusão, profissionalização e representatividade.

A capacitação de servidores também ilustra essa integração. Por muito tempo, investimentos em formação concentraram-se em competências técnicas específicas, muitas vezes fragmentadas por carreiras e órgãos. A perspectiva integrada, sustentada tanto pela PNDP (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas) como pelo Programa de formação de lideranças públicas (LideraGov), sugere ampliar essa visão, incorporando capacidades analíticas, pensamento sistêmico, compreensão das desigualdades e sensibilidade territorial.

Esses elementos aproximam a formação do servidor da agenda neoestruturalista, permitindo que ele compreenda os determinantes históricos e sociais de sua atuação, sem abandonar a orientação neoweberiana voltada à eficácia e à adaptabilidade institucional.

A avaliação de desempenho apresenta outro campo fértil de integração. Modelos inspirados em experiências gerencialistas enfatizaram metas individuais, sem considerar o caráter coletivo da ação pública. A perspectiva neoweberiana favorece sistemas que valorizem o trabalho em equipe, o cumprimento de rotinas e a aderência a padrões institucionais.

A perspectiva neoestruturalista amplia essa lógica ao incluir a noção de valor público, impacto social e contribuição para missões de desenvolvimento. Um sistema de avaliação que combine eficiência, cooperação e responsabilidade pela transformação social pode reforçar a legitimidade da burocracia e orientar sua ação para resultados relevantes.

Essas integrações exigem reconhecer tensões e dilemas inerentes à reforma administrativa. O primeiro deles diz respeito ao equilíbrio entre autonomia burocrática e controle democrático. A tradição weberiana valoriza a neutralidade e a proteção contra interferências políticas predatórias. O neoestruturalismo enfatiza a necessidade de alinhamento das políticas com objetivos distributivos e estratégicos. A questão central é construir mecanismos institucionais que garantam autonomia técnica sem isolar a administração da *accountability* democrática.

4.

Outro dilema refere-se à participação social. A administração pública tradicional, centrada na legalidade e hierarquia, tende a limitar espaços deliberativos. Ao mesmo tempo, as políticas orientadas ao desenvolvimento exigem inteligência coletiva e implementação compartilhada ou colaborativa do governo com a sociedade civil e o setor privado.

A conciliação entre participação e legalidade depende de arranjos híbridos, capazes de incorporar consultas públicas, conselhos e pactos sociopolíticos sem comprometer a integridade institucional e a segurança jurídica.

Há também tensões entre inovação e *accountability*. Experimentar políticas envolve riscos, incertezas e eventuais fracassos. A pressão por resultados rápidos pode inibir a experimentação, enquanto avaliações rígidas podem punir tentativas de inovação. O desafio é criar mecanismos que estimulem aprendizagem, garantam monitoramento contínuo e protejam servidores que atuam de forma ética e responsável das diversas formas de assédio e discriminações.

A integração entre neoweberianismo/profissionalização e neoestruturalismo/propósito não resolve automaticamente tais dilemas, mas fornece parâmetros para enfrentá-los. Ela permite compreender que capacidade estatal não se reduz ao tamanho do Estado, mas envolve qualidade organizacional, legitimidade democrática, coerência estratégica, competências burocráticas. Permite também reconhecer que o desenvolvimento depende de arranjos institucionais capazes de engajar e coordenar interesses diversos, articular políticas e ativar capacidades.

O Brasil apresenta exemplos concretos de como essa integração pode orientar práticas administrativas e perspectivas éticas para a missão do desenvolvimento nacional. Os sistemas nacionais de saúde, assistência social e educação, com desenho federativo e diretrizes nacionais, ilustram a importância de coordenação, planejamento e mecanismos de pactuação, elementos próximos da tradição weberiana.

Ao mesmo tempo, sua função social de redução de desigualdades, ampliação de direitos e promoção de inclusão territorial

reflete objetivos neoestruturalistas. A consolidação dessas políticas depende de carreiras estáveis, capacidades técnicas e instrumentos de governança que articulem União, estados e municípios.

Na gestão de pessoas, iniciativas como a matriz de competências, políticas de reconhecimento, mecanismos de prevenção ao assédio e programas de desenvolvimento profissional representam movimentos importantes em direção a uma burocracia mais reflexiva e orientada ao valor público. Ao incorporar competências relacionadas à compreensão da realidade brasileira, ao trabalho colaborativo e ao pensamento prospectivo, tais iniciativas aproximam a profissionalização da agenda do desenvolvimento.

5.

Do ponto de vista macroinstitucional, a articulação das duas abordagens sugere que a reforma administrativa deve ser concebida como parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento, e não como iniciativa isolada. Essa perspectiva evita reduções fiscalistas e permite que ajustes organizacionais sejam subordinados a missões públicas claras. A estrutura administrativa deve ser vista como meio e não como fim em si mesmo, organizada para permitir que o Estado atue com coerência, continuidade e agilidade para enfrentar os grandes desafios do nosso século.

Esse deslocamento exige, também, uma qualificação conceitual cuidadosa do conceito de “sustentabilidade financeira” no debate sobre reforma administrativa. Em países que detêm soberania monetária, como o Brasil, esse conceito precisa ser corretamente compreendido para evitar equívocos analíticos e normativos.

Para o Estado emissor de sua própria moeda, a sustentabilidade financeira não constitui um objetivo a ser alcançado por meio de ajustes administrativos, incrementos tributários, cortes organizacionais ou restrições permanentes sobre o gasto estatal. Ela decorre da própria natureza cartal da moeda (o fato de a moeda ser uma dívida estatal) e da capacidade estrutural do Estado de realizar pagamentos na unidade de conta que ele mesmo institui. Nesse sentido, a sustentabilidade financeira está garantida pela própria forma de funcionamento do sistema monetário, e deixa de ser um problema a ser resolvido por uma reforma administrativa bem construída.

Isso não implica negar a existência de limites à ação estatal, mas reconhecê-los corretamente. Os limites relevantes para a gestão fiscal de um Estado monetariamente soberano não são estritamente financeiros, mas reais, institucionais e políticos. A questão central passa a ser a capacidade do Estado de mobilizar recursos produtivos, coordenar políticas públicas complexas, formar e reter quadros qualificados, aprender com a experiência e produzir efeitos materiais compatíveis com suas missões públicas.

A partir dessa perspectiva, o foco da reforma administrativa deve deslocar-se da tentativa de “provar” sua sustentabilidade financeira – tarefa conceitualmente trivial para um Estado monetariamente soberano – para a construção de capacidades estatais orientadas à eficácia material e ao valor público. O critério central de avaliação da administração pública deixa de ser o controle abstrato de despesas e receitas, e passa a ser a qualidade da entrega de bens e serviços, o impacto social das políticas, a coerência estratégica da ação governamental e a legitimidade democrática de seus processos decisórios.

Esse enquadramento reforça a articulação entre profissionalização e propósito. Ele permite que a tradição neoweberiana concentre-se no fortalecimento das capacidades organizacionais e burocráticas do Estado, enquanto o neoestruturalismo fornece o horizonte normativo das missões públicas e da transformação estrutural. Ao fazê-lo, evita-se que a reforma administrativa seja capturada por reducionismos fiscalistas e reafirma-se que a estrutura administrativa é um meio para a realização de objetivos coletivos, e não um fim em si mesma.

Essa visão integrada implica reconhecer que capacidades estatais não são atributos fixos, mas construções históricas, políticas e institucionais. Elas dependem de investimentos contínuos em pessoas, processos, tecnologias e arranjos institucionais. Dependem também da construção de coalizões sociais e políticas comprometidas com um Estado democrático, profissional e orientado ao desenvolvimento nacional.

a terra é redonda

Em síntese, a articulação entre profissionalização e propósito oferece um marco conceitual robusto para compreender a administração pública brasileira contemporânea e orientar reformas futuras. Ela conecta instituições e desenvolvimento, burocracia e transformação estrutural, estabilidade e inovação.

Ao fazê-lo, propõe um caminho para superar impasses históricos e construir um Estado capaz de engajar pessoas a projetos e liderar a transição para um modelo de desenvolvimento democrático, sustentável, inclusivo e socialmente legítimo.

**Alexandre Gomide é diretor de altos estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).*

**José Celso Cardoso Jr. é secretário de gestão de pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.*

**Daniel Negreiros Conceição é professor de Economia do Setor Público e Macroeconomia do Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional na UFRJ.*

a terra é redonda
existe graças aos nossos leitores e apoiadores
Ajude-nos a manter esta ideia.
CLIQUE AQUI  **CONTRIBUA**