

Transformações da burocracia pública



Por **DOUGLAS ANDRADE DA SILVA***

O desafio é garantir um nível de estabilidade, de institucionalidade, pois o Estado precisa entregar constantemente bens e serviços à população, de modo perene e previsível, ao mesmo tempo em que seja capaz de atuar de modo dinâmico, adaptando-se aos problemas emergentes

1.

O mundo nunca foi monótono ou estático. Desde que éramos caçadores-coletores, há milhares de anos, era preciso atenção em relação a eventos inesperados, como o surgimento de predadores ou agrupamentos humanos rivais.

Com o tempo, a velocidade das mudanças, a complexidade dos problemas, o aprimoramento técnico-científico e a incerteza quanto ao futuro foram se expandindo exponencialmente: ascensão e queda de civilizações e impérios, iluminismo, formação dos estados modernos, grandes navegações, mercantilismo, revoluções políticas, industriais e culturais, guerras mundiais, globalização, capitalismo transnacional, terrorismo, conflitos internos ou regionais, economia digital, crise climática, redes sociais, inteligência artificial.

O mundo contemporâneo, resultado de todo esse legado, se tornou extremamente complexo. Diversos modelos conceituais e teóricos tentam tornar a realidade atual minimamente inteligível: fala-se, por exemplo, em mundo “VUCA” (volátil, incerto, complexo e ambíguo), mundo “BANI” (frágil, ansioso, não-linear e incompreensível) e mundo “RUPT” (rápido, imprevisível, paradoxal e emaranhado), considerando os acrônimos em inglês.[\[i\]](#)

Em outras palavras: vivemos em um mundo em que tudo pode acontecer, a qualquer momento, de qualquer forma, a qualquer um ou a todos. Vivemos em um mundo incerto e em constante e rápida transformação.

O Estado, tal como pensando pelos contratualistas do passado (Hobbes, Locke, Rousseau), naturalmente precisou - e precisa - se adaptar constantemente a esse novo contexto. O Estado, cuja função primária era a defesa do território, da população e de sua soberania (não que essa função deixou de existir, como os conflitos atuais evidenciam), passou a ter muitas outras atribuições, complexas e inesperadas, como a atual discussão sobre regulamentação da inteligência artificial.

A burocracia pública, ou seja, a estrutura técnico-administrativa-operacional que materializa a atuação do Estado, enquanto entidade abstrata, também precisou, naturalmente, se adaptar. A classificação tradicional da gestão pública em modelos conceituais delimitados (patrimonial, burocrático e gerencial), embora seja útil para fins didáticos, parece não ser mais suficiente para explicar a realidade atual.

Atualmente, chega-se a discutir um modelo neoweberiano, que manteria a essência da administração burocrática, corrigindo ou ajustando, no entanto, suas já conhecidas disfunções. [\[ii\]](#) Seria uma espécie de “reinvenção” do modelo

burocrático, incorporando elementos como inovação, equidade, governança resiliente, entre outros.

2.

É nesse contexto que começam a surgir modelos conceituais para tentar entender como o Estado e a burocracia pública devem ser remodelados e qual caminho devem seguir para enfrentarem os desafios contemporâneos. É bastante interessante, nesse sentido, a ideia de “estabilidade-ágil”.[\[iii\]](#)

O Estado – e entende-se sempre em conjunto seu aparelho burocrático – deve ser capaz de manter alguma estabilidade, afinal de contas é essa a essência do contrato social original: o indivíduo cede parte de sua liberdade e autonomia e em troca recebe a possibilidade de viver minimamente em paz e segurança, protegido de um ambiente caótico de “todos contra todos”.

Em outras palavras, toda sociedade precisa de um nível de estabilidade: possuir regras claras e conhecidas, um ambiente que permita a realização de interações econômicas, políticas, culturais, que proporcionem a convivência pacífica e benéfica entre seus membros. É o que enfatizou o modelo de administração pública weberiano: regras, processos, ritos, protocolos, impessoalidade, formalização, padronização, racionalidade legal.

Ocorre que essa concepção de Estado é incapaz de lidar com a realidade contemporânea, como descrita anteriormente. Os problemas públicos são novos, incertos, complexos, multifacetados e, pior, estão em constante mutação. É como o combate a um vírus: pode-se produzir uma vacina ou um medicamento antiviral, mas nada garante que essa solução seja definitiva; o vírus pode se adaptar, sofrer mutações e exigir outras formas de enfrentamento.

O Estado, portanto, precisa ser ágil para lidar com os problemas públicos atuais, precisa ser capaz de adequar sua estrutura e suas capacidades institucionais conforme o problema a ser enfrentado, de modo tempestivo e efetivo. Exemplos não faltam: pandemia de Covid-19; desastres climáticos extremos, como as enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024; ataques virtuais que afetam milhões de pessoas; crises de segurança pública; instabilidade no cenário internacional; crise humanitária de povos indígenas ou de imigrantes; necessidade de organizar grandes eventos internacionais, a exemplo do G20 e da COP 30 etc.

O desafio, portanto, é garantir um nível de estabilidade, de institucionalidade, pois o Estado precisa entregar constantemente bens e serviços à população, de modo perene e previsível, ao mesmo tempo em que seja capaz de atuar de modo dinâmico, adaptando-se aos problemas emergentes. Por isso a necessidade de uma lógica de “estabilidade-ágil”.

3.

Como a discussão conceitual sobre o tema ainda é recente, é legítimo questionar de quais instrumentos o Estado poderia dispor para incorporar uma estrutura estável e ágil. Na verdade, tudo o que foi exposto até aqui se tratou de uma contextualização necessária para abordar um processo recente por que vem passando a administração pública brasileira: a priorização de carreiras transversais. Esse é um bom exemplo de instrumento estatal mais alinhado ao modelo de estabilidade-ágil.

Carreiras transversais, ou seja, que atuam em mais de um órgão ou entidade da administração pública, não são novidade. A Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, por exemplo, foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, para atuação em diferentes organizações públicas.

Além disso, muitas outras carreiras foram criadas ao longo do tempo, com níveis distintos de transversalidade: algumas, apesar de comporem a mesma carreira ou o mesmo grupo de cargos, foram espalhadas em diversos órgãos e entidades, sem uma supervisão centralizada e sem restrição quanto às organizações em que atuariam; outras foram criadas para atuar em um grupo de organizações diverso, mas limitado por lei; outras ainda podem ser consideradas transversais por

atuarem em diferentes organizações de uma mesma área, a exemplo das Carreiras de Magistério Federal e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE, que compõem os quadros de todas as Instituições Federais de Educação; entre outros. Há, portanto, diferentes gradações de transversalidade.

Mas por que carreiras transversais estão alinhadas a um modelo de estabilidade-ágil de administração pública? Porque elas conferem ao Estado maior dinamicidade e maior capacidade de adaptação. Carreiras fechadas e limitadas a um determinado órgão ou a uma entidade prejudicam, de certo modo, o melhor aproveitamento da força de trabalho disponível.

Como coexistem, no sistema de carreiras do Poder Executivo federal, arranjos de carreiras diversos, criados em momentos diversos e a partir de modelos conceituais distintos, há casos, talvez a maioria deles, em que determinado cargo ou carreira só pode atuar na organização para a qual foi criado.

É um modelo, que predomina há muito tempo e ainda enraizado em grande parte da cultura burocrática brasileira, segundo o qual cada órgão ou entidade precisar possuir uma carreira própria. Só assim sua atuação seria efetiva. Tal modelo, no entanto, já se mostrou disfuncional, pela fragmentação excessiva de carreiras, pela falta de isonomia gerada no processo e pela competição interna entre carreiras no setor público por melhores remunerações, sempre considerando, por óbvio, aqueles que possuem patamares remuneratórios mais elevados.

Naturalmente, há casos em que será inevitável que uma carreira tenha atuação limitada a um órgão. A questão central, no entanto, é passar de uma concepção de carreiras criadas por órgão para um modelo de carreiras criadas por políticas públicas. O responsável pela execução dessas políticas pode mudar ao longo do tempo, ou, o que é mais comum, podem ser várias instituições corresponsáveis. Um modelo de carreira por órgão dificulta a atuação ágil e efetiva do Estado nesse caso.

4.

Há, além disso, a questão do perfil geracional, que merece uma menção, mas que, como não é objeto do presente texto, pode ser aprofundada em outra oportunidade: a geração que ingressa no mercado de trabalho atual, ao contrário de gerações anteriores, não tem a expectativa de passar toda a vida na mesma organização realizando o mesmo trabalho. A diversidade de experiências e a dinamicidade de atuação são muito valorizadas, características inerentes ao modelo de carreiras transversais.

Conceber carreiras transversais como instrumento de estabilidade-ágil do Estado significa manter um quadro de profissionais estáveis, qualificados e experientes, estimulando, inclusive, a diversidade da força de trabalho, e, ao mesmo tempo, garantindo a estabilidade das políticas públicas e da atuação do Estado. Além de estabilidade, facilita-se a agilidade e a assertividade do Poder Público, que pode gerir sua força de trabalho de modo estratégico, a depender das prioridades, dos problemas, do contexto e de outros condicionantes específicos de cada momento.

O desafio, que cresce à medida que o modelo de carreiras transversais é expandido, envolve a realização adequada governança dessa força de trabalho. O modelo pressupõe que haja uma estrutura de governança capaz de usar a transversalidade de modo estratégico, garantindo que os melhores perfis para cada posição estejam devidamente alocados e que os processos de movimentação e gestão desses servidores seja efetivo, capaz de mantê-los motivados e engajados e, acima de tudo, considerando o interesse público e o fortalecimento das capacidades estatais nas áreas críticas.

Apesar de as carreiras transversais, como dito, não serem propriamente uma novidade, o Governo Federal tem promovido, mais recentemente, um processo mais intenso de transversalização de carreiras, o que talvez tenha sido possível em virtude da criação de um Ministério específico dedicado à gestão pública.

Esse processo tem se concretizado por meio de diversas ações. Alguns exemplos: (i) edição da Portaria MGI nº 5.127, de 13

de agosto de 2024, que estabelece diretrizes para criação ou reestruturação de carreiras. A Portaria, além de definir o que são planos, carreiras e cargos transversais (“aqueles que tenham possibilidade de atuação em mais de um órgão e entidade da administração pública federal”), estabeleceu, em diversos dispositivos, a “priorização de planos, carreiras e cargos efetivos que possam atuar de modo transversal”.

(ii) criação, em 2023, da Carreira de Tecnologia da Informação, com caráter transversal e supervisionada pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; (iii) centralização, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, da supervisão da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, que continuará atuando em organizações variadas, relacionadas à temática social, mas agora com uma supervisão estruturada; (iv) criação de novas carreiras para a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai, com caráter transversal, ou seja, cargos que podem atuar em qualquer instituição pública que tenha interface com a política indigenista.

(v) Criação de duas novas carreiras transversais (Desenvolvimento Socioeconômico e Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa), supervisionadas pelo MGI, para atuação em áreas de políticas públicas específicas, ou seja, carreiras estruturadas a partir das políticas públicas e não a partir de um determinado órgão ou entidade; (vi) supervisão, pelo MGI, de um conjunto de cargos idênticos espalhados por diversas organizações públicas (art. 214 da Lei nº 15.141, de 2 de junho de 2025), o que permitirá uma governança mais estruturada desses cargos; e (vii) priorização de carreiras transversais nas autorizações de concursos públicos, o que fica claro nas duas edições do Concurso Público Nacional Unificado – CPNU.

O MGI já anunciou que pretende seguir nesse caminho e adotar outras medidas legais que reforcem o modelo de carreiras transversais. Esse instrumento não é, por óbvio, uma “bala de prata” que resolverá todos os problemas da administração federal (como, aliás, sempre é bom ressaltar, não existe “bala de prata” nesse sentido).

O modelo poderá, inclusive, a depender de como for consolidado com o tempo, até mesmo gerar outros problemas, como eventual resistência de órgãos e entidades em contar com uma força de trabalho dinâmica, não necessariamente sob sua inteira governança. A transversalização de carreiras parece constituir, no entanto, um mecanismo estratégico bastante alinhado à concepção de estabilidade-ágil e aos desafios públicos contemporâneos, com potencial de produzir resultados expressivos.

Que essa seja uma medida de Estado, e não apenas de Governo, amadurecida e aprimorada ao longo do tempo, contribuindo para evidenciar, para quem ainda tem dúvidas, o caráter estratégico da política de gestão de pessoas no setor público.

***Douglas Andrade da Silva** é funcionário público do Ministério da Gestão e da Inovação.

Notas

[i] RAYIRAMKANDATH, Rakesh. Leading for Mental Health in a BANI, VUCA, and RUPT World: Integrating the AVEP RR Model for Employee Well-being. *Journal of Advance and Future Research*, Volume 3, Issue 10 October 2025. Disponível em: <https://rjwave.org/jaafr/papers/JAAFR2510069.pdf>.

[ii] Bouckaert, G. O Estado neoweberiano: do modelo tipo ideal à realidade? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. 1, p. 13-61, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7976/1/10595-Texto%20do%20Artigo-33297-1-10-20240405.pdf>.

[iii] De Toni, J.; Machado, R.; Vasconcellos, B.; Gomide, A. Uma análise do ecossistema organizacional da administração pública federal brasileira a partir da perspectiva de estabilidade ágil: diagnóstico e propostas. Caderno 143. Escola

a terra é redonda

Nacional de Administração Pública (Enap), 2025. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8952/1/Caderno_143_Uma_analise_do_ecossistema_organizacional_da_APF.pdf

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.
Ajude-nos a manter esta ideia.

CONTRIBUA

A Terra é Redonda