



O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

*Carlos Eduardo Vilela Tiago*¹; *Ricardo Henry Dias Rohm*²

✉ carlos.v.tiago@gmail.com

1. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ). Rua Afonso Cavalcanti, Cidade Nova, RJ – Brasil. 2 Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Av. Pasteur, Urca, RJ – Brasil.

Histórico do Artigo:

Recebido em: 28 de novembro de 2018 Aceito em: 22 de abril de 2019

Publicado em: 30 de agosto de 2019

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise da gestão pública brasileira e apontar algumas alternativas viáveis com vistas a fortalecer a governança pública e melhorar a eficiência na gestão dos serviços públicos brasileiros em períodos de transição de governos. Tendo em vista a fragilidade da estrutura administrativa durante o processo de mudança de governo e diante da escassez de artigos e livros publicados pela comunidade acadêmica, este trabalho pretende colaborar para o preenchimento desta lacuna existente, além de propor e incentivar outros estudos e linhas de pesquisa nesta seara do conhecimento científico em Administração Pública e Governança. Para tal, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, contemplando artigos científicos, livros e periódicos publicados, e compilando tais informações em uma matriz de critérios lógicos e metodológicos. Analisou-se o contexto político e gerencial da seara da gestão pública brasileira, enfatizando as implicações em termos da tomada de decisão e da eficiência na gestão da máquina pública em momentos de mudanças administrativas e políticas decorrentes de transições de governos. Tal análise visa clarificar o leitor quanto à forma como é estudado e aplicado o assunto atualmente, revelando os desafios que terão que ser enfrentados pela Administração Pública com vistas a fortalecer a eficiência e a governança na aplicação de seus recursos diante de cenários de transição administrativa. Ao final, foram apontadas algumas oportunidades de melhoria a fim de incrementar a eficiência em períodos de transição e foram identificadas sugestões para estudos futuros acerca da temática tratada.

Palavras-chave: Transição Administrativa, Cargos Comissionados, Governança Pública, Administração Pública.

Strengthening governance and efficiency in Brazilian public services during transitional governments

Abstract: The objective of this study is to conduct an analysis of the Brazilian public management and to identify some feasible alternatives in order to strengthen public governance and foster efficiency in the management of Brazilian public services during periods of transitional governments. Due to the fragility of the administrative structure during the process of government change and the scarcity of articles and books published by the academic community, the present study is an attempt to fill this gap. Besides, it happens to propose and encourage other studies and frameworks towards research within this realm of scientific knowledge in Public Administration and Governance. For this, a bibliographic research was carried out, contemplating published scientific articles, books and periodicals, as well as the compilation of data in an array of logical and methodological criteria. The political and managerial context of the Brazilian public management system was analyzed, emphasizing the implications in terms of decision making and efficiency in the management of the public Organization during some administrative and political changes which are brought about by transitional governments. This analysis aims to clarify the reader as to the way the subject is studied and applied today, revealing the challenges that will have to be faced by the Public Administration in order to strengthen efficiency and governance through the application of its resources which relate to transitional administrative scenarios. At the end, some improvement opportunities were pointed out in order to increase efficiency in transition periods and some suggestions for future research designs were presented.

Keywords: Administrative transition, Commissioned positions, Public Governance, Public Administration.

El fortalecimiento de la gobernanza y la eficiencia en los servicios públicos brasileños en gobiernos de transición

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de la gestión pública brasileña y apuntar algunas alternativas viables con miras a fortalecer la gobernanza pública y mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios públicos brasileños en periodos de transición de gobiernos. En vista de la fragilidad de la estructura administrativa durante el proceso de cambio de gobierno y ante la escasez de artículos y libros publicados por la comunidad académica, esta investigación pretende colaborar para el llenado de esta laguna, además de proponer y incentivar otros estudios y líneas de investigación en esta misa del conocimiento científico en Administración Pública y Gobernanza. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica, contemplando artículos científicos, libros y periódicos publicados, compilando tales informaciones en una matriz de criterios lógicos y metodológicos. Se analizó el contexto político y gerencial de la gestión pública brasileña, enfatizando las implicaciones en términos de la decisión y de la eficiencia en la gestión de la máquina pública en momentos de cambios administrativos y políticos derivados de transiciones de gobiernos. Este análisis pretende clarificar al lector en cuanto a cómo se estudia y aplica el tema actualmente, revelando los desafíos que tendrán que enfrentarse por la Administración Pública con miras a fortalecer la eficiencia y la gobernanza en la aplicación de sus recursos ante escenarios de transición administrativa. Al final, se señalaron algunas oportunidades de mejora a fin de incrementar la eficiencia en periodos de transición y se hicieron algunas sugerencias para estudios futuros respecto al tema.

Palabras clave: Transición administrativa, Cargos comisionados, Gobernanza Pública, Administración Pública.

INTRODUÇÃO

De acordo com Estrada (2014), desde os primeiros anos, os imperativos da globalização impuseram aos Estados a promoção de mudanças em legislações nacionais, modificações em suas instituições e reformas administrativas. Tais ações consubstanciaram uma nova política econômica que tinha o objetivo de implantar o tripé do receituário neoliberal: liberalização econômica, privatizações e desregulação. No Brasil, pode-se citar como exemplos a abertura comercial e o Plano Nacional de Desestatização, do governo Collor.

Cabe ressaltar que o Brasil, no início dos anos 90, passava por um momento político e econômico crítico. No âmbito político, o país se redemocratizou, depois de mais de vinte anos de um regime ditatorial, e acabara de promulgar a Carta Magna em 1988. Tal cenário apontava uma fragilidade do então recente regime democrático. Outro ponto relevante é que as demandas sociais plurais, até então oprimidas pelos governos militares, afloraram neste momento nas arenas decisórias (SANTOS, 2012), diante de um governo politicamente frágil e administrativamente despreparado. Já na ótica econômica, o país atravessava uma grave crise fiscal, provocada, em grande parte, pelo expressivo endividamento externo e pelo déficit na previdência social, ambos herdados das gestões anteriores (SANTOS, 2012).

A adoção efetiva pelo Brasil dos pressupostos neoliberais supracitados, no início da década de 90, propiciou uma redução substancial da função social do Estado. Tais ações se caracterizaram pela mudança “de uma sociedade estável para a classe trabalhadora (...) para outra, marcada pela flexibilidade e insegurança” (SANTOS, 2012, p.45) uma vez que este era o modelo preconizado pelos países considerados mais desenvolvidos por meio de suas instituições financeiras.

Assim, o Estado foi desestruturado do ponto de vista administrativo e, portanto, inviabilizado de realizar políticas públicas efetivas na área social. A pretensão desta reforma fiscal era “reduzir o déficit fiscal e reorientar o gasto público” (ESTRADA, 2014, p.45). Paralelamente, havia o discurso, disseminado pelos defensores da doutrina neoliberal, sob forte influência ideológica do pensamento de muitos economistas da Escola de Chicago, nos Estados Unidos da América, de que o mercado seria capaz de suprir todas as demandas sociais emergentes.

Posteriormente, segundo Estrada (2014), ao se assumir que essas reformas foram insuficientes para atender satisfatoriamente às demandas sociais, foi iniciado um conjunto de novas iniciativas reformistas. Estas ficaram conhecidas como “gerenciais”, pois consistiram na realização de mudanças institucionais a fim de adequar o Estado a um novo contexto (ESTRADA, 2014).

As iniciativas atreladas à reforma gerencial do aparelho de Estado surgiram em paralelo com um modelo até então novo na administração pública: a governança pública.

O conceito de governança pública é aqui entendido, segundo Aguilar (2010, p.30) como:

(...) um novo processo de direção, definindo e realizando os objetivos sociais, sendo o resultado de um novo tipo de relacionamento entre governo e sociedade, que não é dominado pelo governo e que, portanto, não pode estar no modo de comando e controle, dado a independência política dos atores sociais e sua relativa força em virtude dos recursos que possuem e dos quais o governo carece.

Para Baptista (2017), a governança foi concebida inicialmente pelo ponto de vista das empresas privadas, ou seja, esta se caracterizava pela adoção de práticas direcionadas à consecução de objetivos de interesse da esfera privada como, por exemplo, o lucro. A adoção da governança para a esfera pública ganha uma conotação mais ampla, baseada na busca do que é “público”, e fortemente ligada à modernização da administração pública (BAPTISTA, 2017).

Seguindo esta narrativa de modernização do aparelho de Estado, as iniciativas gerenciais, igualmente propagadas como sendo “modernizadoras”, de aparência reformista,

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

incremental, ainda que em verdade produzissem impactos institucionais, foram apelidadas de “gerenciais” exatamente por conta de sua origem etimológica carregar um significado oriundo das organizações privadas, mais especificamente das empresas, nas quais as decisões centradas na eficiência dos processos para a maximização dos lucros, informariam uma suposta superioridade de modelo de gestão, então praticado apenas pelas organizações da iniciativa privada.

Tal reforma elencou como prioridade a ênfase na eficiência e na qualidade dos serviços públicos ofertados ao cidadão, mas não se mostrou suficiente nem efetiva para conter todas as deficiências do governo.

Pode-se dizer que até houve alguns avanços significativos em termos da busca pela universalização dos serviços públicos, bem como na expansão significativa das políticas sociais (LEITE JÚNIOR, 2012) como, por exemplo, a expansão das políticas de educação, por meio do Programa de Financiamento Estudantil (FIES), e as políticas de combate à miséria, através do programa Bolsa Família. No entanto, Leite Júnior (2012) desperta a atenção para a necessidade de redirecionamento do foco da prestação de serviços da quantidade para qualidade, envolvendo tanto governos quanto sociedade civil.

Essa deficiência na atuação do poder público pode ser mais claramente evidenciada pelos inúmeros protestos promovidos pela população nos últimos anos. Um exemplo recente foram os protestos do ano de 2013 que tinham em sua pauta, dentre outros pleitos igualmente legítimos, a demanda por maior participação política e a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Diante da recente conjuntura econômica, política e social, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise da gestão pública brasileira e apontar algumas alternativas viáveis com vistas a fortalecer a governança pública e melhorar a eficiência na gestão dos serviços públicos brasileiros.

MATERIAL E MÉTODOS

A presente pesquisa utilizou-se de levantamento bibliográfico. Segundo Zanella (2012, p.80) este “se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos”. Desta forma, foram realizadas pesquisas em livros, artigos científicos, teses, dissertações e periódicos compreendidos no período de 1988 a 2019.

A fim de organizar as informações e exemplos extraídos da revisão bibliográfica, bem como para facilitar a análise do conteúdo, foi utilizada uma matriz de critérios lógicos e metodológicos quanto às abordagens de pesquisa existentes. A figura 1 abaixo ilustra a matriz de critérios utilizada na produção deste artigo.

Temática	Artigos	Palavras-chave	Semelhanças/Divergências
----------	---------	----------------	--------------------------

Figura 1 - Estrutura da Matriz de Critérios Lógicos e Metodológicos.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores, 2019

A matriz possibilitou estabelecer correlações entre os conceitos, exemplos e conclusões de alguns autores da literatura científica sobre eficiência e transição administrativa.

O campo denominado por “temática” consiste na área de conhecimento a que os autores se referem em seus artigos e livros. O campo “artigos” indica o nome do artigo ou livro que será analisado nos campos posteriores. O campo “palavras-chave/ conceitos” cita as palavras-chaves e os conceitos principais abordados nos trabalhos acadêmicos. Por fim, o campo “semelhanças/divergências” aponta os assuntos em que foram encontradas algumas semelhanças ou divergências entre os autores.

As buscas pelo material científico sobre a temática estudada foram realizadas nas páginas de internet do GOOGLE artigos, no EBSCO host e no portal CAPES. Além disto, foram pesquisados os bancos de artigos das páginas eletrônicas de revistas online que possuem conceitos A1 e A2 classificados pela Qualis-periódicos da CAPES dentro da área de avaliação “administração pública”. Desta forma, foram filtradas e, portanto, realizadas pesquisas na Revista de Administração Contemporânea (RAC), na Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (RAP/FGV) e na Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP). Foram realizadas buscas também no acervo virtual da biblioteca Mario Henrique Simonsen da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV).

Para realizar a pesquisa foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “transição administrativa”, “transição de governo”, “transição política”, “solução de continuidade”, “eficiência nos serviços públicos”, “cargos em comissão” e “governança pública”. A pesquisa tanto nos portais EBSCO host, GOOGLE artigos e portal CAPES quanto nas páginas eletrônicas

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

dos artigos e bibliotecas supracitados foram realizadas no período de 01/07/2016 até 20/03/2019.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a leitura e compilação das informações extraídas dos autores selecionados, chegou-se ao seguinte resultado (tabelas 1 e 2).

Tabela 1 - Matriz de Critérios Lógicos e Metodológicos com resultados compilados (parte 1).

Temática	Artigos	Palavras-chave
Transição administrativa	Esquinsani (2009) e Ferreira (2014)	Eficiência/ Transição administrativa
Cargos Comissionados	Meirelles (2007) e Ferreira (2014)	Servidores Públicos/ Corporativismo
Eficiência	Esquinsani (2009) e relatório do simpósio da USP (1988).	Eficiência/ planejamento/ coalizões.
Eficiência	Moraes (1999) e Ávila (2003)	Universalidade/ eficiência administrativa
Governança	Kissler e Heidemann (2006) e Aguilar (2010)	Governança pública

Fonte: Elaborado pelos próprios autores, 2019.

Tabela 2 - Matriz de Critérios Lógicos e Metodológicos com resultados compilados (parte 2).

Semelhanças/Divergências
Para Ferreira (2014), a ruptura com a Política Pública deve-se ao fato do sucessor não querer atribuir o mérito ao antecessor quanto aos benefícios gerados à população. Já para Esquinsani (2009), ela é a forma legítima de definir as diferenças entre o projeto vencedor e o projeto vencido.
Na visão de Meirelles (2007), Os cargos em comissão favorecem práticas protecionistas para quem detém poder político. Já para Ferreira (2014), tais cargos visam fortalecer politicamente o governo no poder, protegendo-os do corporativismo dos servidores concursados.
Para Esquinsani (2009), as políticas são voltadas para o curto prazo visando conquistar o voto do eleitor, em detrimento do planejamento de longo prazo. O relatório da USP (1988), relata que a democracia mostra-se incapaz de funcionar com eficácia e eficiência necessária para processar demandas de natureza complexa e conflituosa.

Semelhança entre as características elencadas por Moraes (1999) com o conceito de eficiência de Ávila (2003).

Para Aguilar (2010), conjunto de atividades realizadas para direcionar a sociedade, o que implica em uma ação do governo, mas não é reduzido apenas a ele, incluindo também a ação dos atores. Kissler e Heidemann (2006) acrescentam que reunião de atores tem a intenção de repartir responsabilidades e incentivar a cooperação por meio do trabalho conjunto.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores, 2019.

Em períodos de transição administrativa, a rapidez na tomada de decisão e a velocidade das atividades para a geração de um fim significativo para o cidadão ficam comprometidas, uma vez que os cargos comissionados são comumente colocados em disponibilidade para o novo governo, quer seja por serem cobrados ou ainda porquanto os titulares anteriores destes cargos já não percebem nenhuma perspectiva de permanência nas respectivas funções. Desta forma os despachos são postergados e as ações deixam de acontecer no momento em que deveriam, prejudicando a atuação eficiente e eficaz da Administração Pública.

Tais interrupções ou contradições presentes na movimentação de pessoal nestes períodos de transição de governos logram estabelecer gargalos nos processos e fluxos administrativos, não apenas obstaculizando a entrega de serviços públicos necessários e esperados, como também provocando eventuais desperdícios de recursos mercê das dívidas e instabilidades emocionais das pessoas num ambiente organizacional, muitas vezes atravessado por conflitos entre diferentes culturas político-partidárias.

Por conseguinte, nesses momentos de mudança, a prioridade da força política derrotada nas eleições, mas que ainda integra o governo até o término do mandato, passa a direcionar-se para a articulação política com os vitoriosos com o intuito de se manter em seus cargos atuais ou buscarem outras ocupações dentro da própria máquina pública ou em outra esfera de acordo com sua rede de relacionamentos.

O risco maior que decorre de uma transição de governo, apontado por Esquinsani (2009), é o de rupturas com as políticas públicas que vinham sendo implementadas pelo governo anterior. Estas rupturas, segundo o autor, podem ser originárias das mais diferentes posições: estratégias mal formuladas de operacionalização; competições políticas internas, vaidades da cúpula hierárquica responsável pela implementação de um projeto.

Desta forma, a ausência de estabilidade para os cargos comissionados, com a possibilidade de demissão “ad nutum”, pode ser explicada por Ferreira (2014) como uma forma de estimular a fidelidade com o administrador público que integra um determinado governo. Assim, tal fato propicia a geração de uma expressiva rotatividade dos ocupantes de tais cargos

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

já que, a cada mudança de gestão e, portanto, de dirigente, substituem-se também estes servidores nomeados por outros com vistas a eliminar vícios da gestão anterior, constituindo-se um ciclo interminável (FERREIRA, 2014).

Assim, fica evidente uma clara tendência de paralisar o que estava em andamento na gestão anterior pelo antigo dirigente e implementar algo inaugurado pelo novo dirigente. Tal conduta se justifica pelo fato do sucessor não querer atribuir o mérito ao antecessor quanto aos benefícios gerados à população decorrentes de programas e projetos iniciados por este (FERREIRA, 2014).

Essa alta rotatividade revela-se enormemente prejudicial ao planejamento de políticas públicas voltadas para o longo prazo, conforme salientado por Esquisani (2009), o qual exemplifica na área da educação. Segundo ele, as iniciativas direcionadas para a área educacional deveriam se destinar ao atendimento de políticas elaboradas pela comunidade escolar e não à satisfação de planos de governo, os quais possuem uma vida “útil” vinculada à duração de um governo específico.

Vale ressaltar que, nesta lógica política segundo o qual determinado governante eleito deseja maximizar sua imagem positiva de realizador e de empreendedor de novos serviços na esfera pública, acaba por provocar uma cultura perversa segunda a qual uma política de Estado, concebida para propósitos nacionais amplos e de longo prazo, como é o caso da educação e da saúde, a título de exemplos aqui cruciais, se transforma em política de governo, de um determinado e passageiro governo, comprometendo negativamente o que poderia ser um ciclo virtuoso de qualidade e universalização de políticas relevantes na esfera pública (ESQUISANI, 2009).

O argumento utilizado pela classe política é o de que os cargos comissionados existem devido ao fato haver uma necessidade de pessoas conhecidas do mandatário para exercer funções de sua exclusiva confiança (FERREIRA, 2014). A finalidade, portanto, seria de proteger a administração do corporativismo dos servidores públicos, sendo que poderiam utilizar tais posições para atender a anseios pessoais (FERREIRA, 2014).

No entanto, o que se verifica é que os cargos de provimento em comissão favorecem o uso de práticas protecionistas dos que possuem poder político e que realizam um verdadeiro leilão destes empregos e cargos que são custodiados com o dinheiro público (MEIRELLES, 2007).

Cabe ressaltar um exemplo bastante comum nas democracias jovens, não suficientemente consolidadas, quando determinado mandatário nomeia para cargos estratégicos do governo pessoas absolutamente comprometidas com interesses setoriais da

economia, interesses privados, provocando assim, não uma suposta influência da tecnoburocracia na ocupação de cargos, mas, ao contrário disso, segmentos econômicos que parasitam os órgãos de decisão e controle da esfera pública. A imprensa contemporânea é rica em manchetes sobre mais variados casos de corrupção noticiados quase todos os dias.

Além disto, a Constituição Federal de 1988 não determina nenhuma qualificação mínima como requisito para ocupar estes cargos. O provimento para cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, encontra restrições somente quando a carta magna, no seu artigo 37, inciso V, delimita que tais serão “preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei” (BRASIL, 1988, p.25). Desta forma, muitas vezes pode-se verificar na Administração Pública, por exemplo, pessoas com o ensino médio incompleto ocupando um cargo de gestão ou de liderança de um setor eminentemente técnico, formado por equipes de servidores de nível superior.

A legislação vigente também permite que tais cargos possam ser providos por pessoas inexperientes ou sem as competências necessárias para a condução adequada das atividades cotidianas de uma determinada entidade ou órgão público. Tais situações podem gerar decisões equivocadas na seara técnica ou de gestão, além de aumentar conflitos das equipes o que acaba por prejudicar a eficiência.

Diante deste quadro, a oportunidade de melhoria para a gestão pública consiste na destinação de cargos-chave da administração direta, autárquica e fundacional para os integrantes das carreiras técnicas de servidores dos quadros permanentes destas organizações de direito público. Uma solução viável seria mapear quais são esses cargos-chave e destiná-los, mediante promoção, aos técnicos segundo critérios de antiguidade, merecimento e notório conhecimento acerca da atribuição exercida. Com isso, a estabilidade institucional é assegurada, sendo a continuidade e eficiência dos serviços públicos preservados – os quais constam como princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, portanto, as políticas de Estado, mais amplas, consuetudinárias, democraticamente negociadas pelos atores políticos e sociais, teriam maior probabilidade de vencerem as circunstâncias ocasionais de mudanças ideológicas e político-partidárias muito influentes, como já se demonstrou acima, nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, incidentalmente tratadas como simples e efêmeras políticas de determinado governo eleito.

Outra razão para a ineficiência e ineficácia para a gestão pública é a indicada pelo relatório final do Simpósio realizado na Universidade de São Paulo sobre a transição política.

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

Segundo o relatório da USP (1988), o nosso modelo político marcado pelas coalizões político-partidárias mostra-se inadequado para uma democracia moderna e complexa como o Brasil, uma vez que contempla um elemento arbitrário e incerto na gestão. Da mesma forma, o relatório (USP, 1988) aponta que este modelo arcaico também é incompatível com o Estado de Direito, que enseja a dissociação entre esfera pública e a privada, o uso da racionalidade administrativa e a aplicação de um sistema de controles públicos sobre a atuação do governo.

Esta forma tradicional de atuação política, ensejada mediante acordos entre partidos dirigidos por coalizões familiares, se mostrava mais eficaz em uma sociedade agrária e tradicional, na qual prevaleciam a troca de favores e as negociações de cargos públicos.

Segundo os autores do relatório da USP (USP, 1988), numa sociedade moderna, quando as formas tradicionais dominam todo o aparato estatal, a democracia mostra-se incapaz de funcionar com o mínimo de eficácia para processar equilibradamente as demandas de natureza complexa e conflituosa. Com isto, o relatório conclui que um governo democrático opera com um patamar de eficiência muito baixo, levando ao agravamento da crise de governabilidade. Segundo Aguilar (2010, p.24), a governabilidade “denota a possibilidade ou probabilidade do governo de governar sua sociedade”.

As crises de governabilidade, que poderão resultar na ingovernabilidade, podem ser resultantes de duas causas, de acordo com Aguilar (2010). A primeira pode ser de cunho social e “consiste na disposição ou relutância da sociedade em aceitar, obedecer e reconhecer que um governo ou uma equipe governamental específica tem o direito de liderar e comandar” (AGUILAR, 2010, p.24).

Tal situação está ligada aos problemas de “legitimidade política do cargo ou do desempenho do governo” (2010, p.25). Existe relação também com “questões de reputação social do governo, que se referem à autoridade moral e intelectual (respeitabilidade, veracidade, integridade) que a sociedade concede ou não ao governante” (2010, p.25).

A segunda causa está ligada “a uma condição que se concentra mais na posição do governo em relação à sociedade” (AGUILAR, 2010, p.24), que se caracteriza por uma incapacidade de conduzi-la ou dirigi-la. Assim, a temática da governabilidade, de acordo com Aguilar (2010), indica a existência de problemas advindos do governo democrático. Tais dificuldades se devem, para alguns, “ao regime autoritário do passado e, para outros, às reformas econômicas e administrativas que o governo democrático herdou ou teve de adotar para ativar o desenvolvimento social” (AGUILAR, 2010, p.26).

Os governos democráticos, vindos de um processo recente de abertura política, não dispõem ou não dispuseram de tempo ou de condições políticas suficientes para aprimorar suas capacidades de liderança de uma nova realidade política e social, como, por exemplo, as voltadas a assegurar a segurança pública, a disseminação de uma cultura de cidadania e a segurança jurídica (AGUILAR, 2010).

Outrossim, as sucessivas crises de governabilidade que parecem caracterizar as democracias jovens, muito revelam acerca da excessiva concentração de renda e da pouca capacidade de efetiva participação social nos processos decisórios de governos, muito particularmente quando a cultura política mostra-se ainda atravessada pelo patrimonialismo, pelo conservadorismo e por grande insensibilidade às demandas das classes mais desfavorecidas. O Brasil não é exceção nesta questão, mas, certamente, é preciso enfrentar e superar alguns dos entraves da própria administração pública para que se possa avançar na democratização política, mas também social.

Diferentemente do padrão tradicional da governabilidade - que considera a “sociedade civil e econômica pode ser apenas objeto e destinatário do governo e da administração pública, mas, de maneira alguma, sujeito” (AGUILAR, 2010, p.28) -, o conceito de governança, para Aguilár (2010, p.28), caracteriza-se por um “conjunto de atividades realizadas para direcionar a sociedade, o que implica em uma ação do governo, mas não é reduzido apenas a ele, incluindo também a ação dos atores”. Assim, exige-se um novo processo de dirigir a sociedade na qual a ação do governo é necessária, porém insuficiente por si só.

Em relação à governança pública, “somam-se a negociação, a comunicação e a confiança” (KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p.482). Tais aspectos caracterizam a base deste modelo pelo fato de “justaporem um processo participativo, público, de ajuste de conflitos, interesses, demandas, propostas e soluções” que são levantadas e expostas pelos “diversos atores e grupos sociais no trato de diversas questões e/ou projetos que intervêm sobre a realidade social” (BAPTISTA, 2017, p.124).

O engajamento destes atores sociais no processo participativo ocorre por meio do “Estado ativador” que atua “sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil” (KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p.485). Assim, tal modelo de governança “agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (2006, p.486).

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

Este novo arranjo de participação dos atores em redes tem como finalidade “reunir atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto” (KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p.495) após a realização dos processos de negociação entre os mesmos (2006, p.495). Assim, as redes acabam por proteger os atores uma vez que possibilitam a resolução de problemas de maneira conjunta, sendo sua estabilidade resultante “da pressão por cooperação e do bom êxito da cooperação” (2006, p.495).

CONCLUSÃO

O objetivo geral da presente pesquisa consistiu em identificar, mediante uma revisão da literatura, as ineficiências e problemas da gestão pública brasileira, enfatizando, essencialmente, os períodos de transição administrativa, contribuindo para um maior conhecimento acerca desta temática. Da mesma forma, foram buscadas, também, sugestões de aprimoramento a fim de reforçar a atuação eficiente do Estado como um todo.

Verificou-se que alguns autores brasileiros identificaram problemas e ineficiências estruturais sob o enfoque do arranjo tradicional das coalizões político-partidárias e da orientação da gestão voltada para resultados de curto prazo. Diante deste contexto, também foi possível identificar algumas análises de autores voltadas para a atuação ineficiente e ineficaz da administração em momentos de transição administrativa, enfatizando a ruptura da nova gestão em relação à antecessora.

Por fim a oportunidade de melhoria identificada corresponde à realização de um mapeamento dos cargos-chave e sua inserção à carreira técnica de servidores responsáveis legalmente pelo exercício daquela atribuição. Tal parece ser a melhor solução para sanar este problema da descontinuidade com uma eventual ruptura com as políticas pertencentes à gestão anterior. Em outras palavras, ter-se no horizonte a formulação de políticas de Estado a serem implementadas por meio de processos mais racionais, objetivos e transparentes, buscando neutralizar a solução de continuidade, característica de um modelo de gestão de políticas de governo, ou seja, a prazo certo.

Outra sugestão de melhoria reside no fortalecimento das instituições representativas da sociedade. Isto só acontecerá se elas forem inseridas no debate político e atuarem no sentido de controlar o futuro governante e sua equipe no sentido de preservar os ganhos sociais e gerenciais até então conquistados. Neste sentido, o fortalecimento ou a adoção de um modelo

de governança pública seria uma etapa fundamental no sentido de fortalecimento institucional – não só de instituições do Poder Público como também da sociedade civil e das organizações privadas parceiras.

A governança pública é formada por diferentes arranjos e que se fundamenta em um processo participativo de diversos atores sociais que passam a atuar em redes onde as ações são conjuntas. Tais redes de cooperação geram as condições para que haja um controle social mais efetivo e, portanto, evite possíveis rupturas no que tange às políticas públicas ou às ações governamentais em curso em decorrência das mudanças de governos. Além disto, as pressões pela cooperação dos atores podem estimular o comprometimento com a continuidade e com a manutenção do desempenho destas políticas e ações por parte do grupo político que está no poder e foi derrotado nas eleições ao longo dos períodos de transição administrativa.

Uma limitação percebida ao longo deste estudo se refere à pouca produção de estudos sistemáticos e trabalhos acadêmicos no Brasil sobre a temática aqui abordada. O que se logrou produzir aqui foi uma breve revisão da literatura com um esforço analítico rumo às sugestões propostas, com ênfase na questão da administração de recursos humanos no setor público.

Uma importante recomendação implica expandir, no futuro, as fontes de informação para a extração de uma maior quantidade de artigos e trabalhos sobre a temática estudada o que, sem dúvidas, permitirá ao pesquisador a cobertura de uma maior pluralidade de fenômenos.

Assim, poder-se-ia alcançar resultados da pesquisa mais conclusivos e que demonstrassem uma maior abrangência teórica acerca da realidade, possibilitando chegar a conclusões mais complexas e consubstanciadas, acerca da realidade brasileira da gestão e da governança públicas.

Outra oportunidade de estudos futuros identificada consiste na possibilidade de apuração das perdas financeiras que a administração pública incorre em decorrência da ineficiente atuação causada pela instabilidade política diante de momentos de iminente mudança de governo.

Por fim, faz-se mister destacar que a relevância desta temática atinge a todos os cidadãos cujas contribuições para o país merecem obter as respostas de qualidade e efetividade das políticas públicas. Novos estudos, portanto, poderão agregar conhecimento crítico, de valor, para que se possa informar a análise da gestão pública e oferecer consultoria, assessoramento, na melhoria contínua desta seara vital à vida de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

O fortalecimento da governança e da eficiência nos serviços públicos brasileiros nas transições de governo

AGUILAR, Luis F. **Gobernanza**: El nuevo proceso de gobernar. Fundacion Friedrich Naumann: Projeto México. Cidade do México, 2010. Disponível em <file:///C:/Users/02932499/Desktop/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf> Acesso em 19 de março de 2019.

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. Revista Brasileira de Direito Público, ano 1, n. 1. Belo Horizonte, 2003.

BAPTISTA, Vinicius Ferreira. **A governança pública como antigovernança**. Revista Espaço Acadêmico, n. 194. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34106/19747>. Acesso em: 10 de março de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. 292 p. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35359>. Acesso em 18 de março de 2019.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. **Rupturas e continuidades no processo de transição administrativa**: as lições da prática. Revista Espaço Acadêmico, nº 97. Maringá, 2009. Disponível em <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7119/4149>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

ESTRADA, Francisco Moyado. **Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidade para Mejorar el Desempeño de La Administración Pública en Mexico**. INAP. México, 2014. Disponível em <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67276.pdf>. Acesso em 5 de novembro de 2018.

FERREIRA, Mariana Carnaes. **O Clientelismo e os Cargos Comissionados: Impacto na Eficiência da Administração Pública**. São Paulo, 2014. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137&revista_caderno=4. Acesso em 20 de outubro de 2018.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2º ed. reimp. Florianópolis, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre De. **Reforma Administrativa** – Emenda Constitucional nº 19/1998. Atlas, 2º ed. São Paulo, 1999.

MORAIS, Janaina Jacolina. **Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Avaré, 2010. Disponível em <http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2018. Acesso em 17 de novembro de 2018

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **Políticas públicas e sociedade**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2º ed. Reimp. Florianópolis, 2012.

USP. **A transição política**: necessidade e limites da negociação. Relatório final. Lua Nova no. 14. São Paulo, 1988. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451988000100010. Acesso em 19 de novembro de 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2º ed. Reimp. Florianópolis, 2012.