



Escola Nacional de Administração Pública

Fabiana Dias

DESBUROCRATIZANDO A BUROCRACIA E EVIDENCIANDO OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Brasília – DF

04/2020

Desburocratizando a burocracia e evidenciando os burocratas de nível de rua

Autora: Fabiana Dias.

Orientadora: Gabriela Spanghero Lotta.

Instituição: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Burocracia. Burocratas. Burocratas de Nível de Rua. Desburocratização.

A desburocratização necessita da burocracia para impulsioná-la. Os Burocratas de Nível de Rua (BNRs) dão concretude às políticas públicas e são fortalecidos de acordo com o formato da administração pública gerencial, com redefinição de funções e aumento da governança do Estado no intuito de viabilizar uma entrega efetiva e eficiente de serviços públicos à sociedade, com rapidez, boa qualidade e baixos custos.

Essa entrega de serviços corresponde à implementação – pelos burocratas – das políticas públicas definidas pelos políticos. Essa entrega é a atividade primordial dos burocratas de nível de rua que estão na base operacional da política e que são a face mais visível do Estado, definindo o contexto de atuação. Para tanto, utilizam-se de discricionariedade para definir o seu campo e o seu formato de atuação.

O panorama que este artigo se propõe a apresentar está focado em simplificar os procedimentos e em agilizar o alcance da finalização dos processos e das entregas, com o propósito de aprimorar o funcionamento da máquina estatal e visionando ocasionar circunstâncias mais proveitosas no fortalecimento da transparência, sem deixar de respeitar as regras processuais e internas. Trata-se, assim, de evitar que a prática impensada das atuais rotinas impeça o desenvolvimento de modelos desburocratizados e mais eficazes.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	4
2 DESENVOLVIMENTO.....	6
2.1 Burocracia	6
2.2 Histórico da implantação da burocracia no Brasil.....	7
2.3 Algumas características da teoria burocrática de Weber e o seu reflexo na atualidade.....	9
2.4 Disfunções apontadas ao modelo burocrático weberiano.....	13
2.5 Desburocratização	14
2.6 Burocratas – Burocratas de Nível de Rua – Servidores Públicos	17
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS.....	26
ANEXO	28

1 INTRODUÇÃO

A burocracia é ainda uma dicotomia. Os seus traços definidores angariam tanto encantados como críticos rigorosos. Suas características são, por vezes, consideradas empíricas pelo simples fato de a execução estar sob a responsabilidade de seres humanos; estes imbuídos de suas particularidades natas e adquiridas, das quais são proibidos de se utilizarem. A impessoalidade é imperativa.

Os políticos delineiam os objetivos, os processos e os procedimentos dos quais os burocratas se utilizarão para entregar as políticas públicas, o que é realizado na extremidade oposta da cadeia hierárquica.

É precisamente nessa posição que habitam os burocratas de nível de rua (BNRs), categoria que passou a ser conhecida e estudada no Brasil a partir dos anos 2000. Eles são o elo entre a sociedade – que usufrui de serviços públicos – e o governo, que define e realiza a entrega de tais serviços. (LOTTA, 2012).

Este estudo apresenta sugestões para viabilizar a desburocratização como forma de fortalecimento da transparência administrativa por meio da autonomia administrativa e da discricionariedade dos BNRs. Desburocratização é aqui entendida como subtração dos excessos e desvios irrelevantes, como identificação e supressão do enrijecimento burocrático inquietante.

Objetiva apontar que o desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução de desigualdades sociais, visando, sobretudo, garantir os direitos daqueles que mais necessitam. Os desafios de se buscar novas formas de atuação do Estado se renovam, e os arranjos construídos para o alcance do desenvolvimento podem ser aperfeiçoados por meio de ajustes dos modelos burocráticos.

Em termos metodológicos, este artigo está baseado em uma releitura analítica da literatura difundida sobre os temas. O formato revisional e exploratório de natureza documental foi acrescido de práticas profissionais pessoais e de insumos bibliográficos, referenciados ao final.

A escolha dos temas reside na minha inquietude pela evolução positiva do modelo administrativo e procedimental brasileiro. Início, o presente texto, com o resgate da literatura e da conceituação dos temas, intercalando impressões pessoais e vivências burocráticas, bem como comentários acerca da atualidade (ou ausência de sentido contemporâneo) a respeito do conceito de burocracia clássica descrito por Max Weber. Em seguida, apresento o tema sobre desburocratização com o sentido de simplificação e, nessa acepção, indico algumas iniciativas

atuais. Por fim, ressalto os burocratas de nível de rua como oportunidade concreta para o alcance da desburocratização, enfatizando o uso da discricionariedade que lhes é característica.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Burocracia

Tendo as suas características vastamente difundidas na literatura, o termo “burocracia” encontra em Max Weber o seu principal teórico e disseminador. Ele foi o responsável por criar a “Teoria da burocracia na administração”, segundo a qual os fenômenos internos da organização e as relações humanas fazem parte da construção do conceito de autoridade burocrática, o que pressupõe o exercício de atividades oficiais, com o reconhecimento de hierarquias, autoridades e sistemas de subordinação – dentro de um sistema de normas, direitos e deveres. Também, caracteriza as sociedades burocráticas pelo predomínio de normas impessoais, acompanhadas pelo tecnicismo e pela meritocracia.

Segundo Weber, características como precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente, em sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos e de forma comparativa, superior às restantes formas de administração. Toda a administração de um negócio se funda em uma progressiva precisão, em estabilidade e, primordialmente, na rapidez das operações (WEBER, 1991).

Essa concepção pressupunha uma clara separação entre formulação e implementação de políticas públicas e uma patente definição hierárquica, determinando os responsáveis pelas atividades delineadas. Considerava atores políticos legítimos para tomar decisões e atores burocráticos para que as executassem.

Importante fator neste formato é a não aceitação de relações informais ou interpessoais. O funcionário burocrático deve agir sob os princípios da igualdade e da racionalidade, sem tratamento diferenciado em sua rotina (WEBER, 1991).

Ainda, defendeu que a burocracia, após estabelecida, é uma ordenação extremamente difícil de ser extinta e que pode ser evidenciada como “o meio de poder mais efetivo a serviço do homem que o controla”. É inimiga da modernidade e da flexibilidade de processos e de procedimentos (WEBER, 1991).

2.2 Histórico da implantação da burocracia no Brasil

Tomando por base o capítulo “Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e experiência brasileira”, inserido na obra Burocracia e Políticas Públicas no Brasil – Interseções analíticas (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), discorro temporalmente sobre a burocracia no Brasil.

O modelo burocrático no Brasil foi solidificado de maneira evolutiva. Ainda quando colônia, a administração pública brasileira foi caracterizada pelo excesso de procedimentos e de regulamentos. O segundo formato foi baseado na descentralização das forças e no fortalecimento das estruturas locais.

Persistindo até meados do século XVIII, este modelo sofreu influência das reformas pombalinas¹ ocorridas em Portugal, as quais instituíram o chamado Erário Régio, que tinha como papel controlar e reduzir os gastos do corpo de funcionários reais. Era o início da tendência burocrática, baseada na superioridade do Estado sobre a sociedade.

Já no Império, a burocracia cuidou de se fortalecer com membros de alta qualificação educacional, por intermédio de um mix entre meritocracia e relacionamentos (inter)personais no modelo de seleção.

Na Primeira República, ocorreu um retrocesso nas ações de modernização, ocasionado pela alteração no equilíbrio entre política e administração, fragilizando assim a burocracia. Fator importante no final desse período foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

A primeira reforma administrativa brasileira ocorreu, efetivamente, a partir de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas². Seus objetivos eram expandir o papel do Estado, tornar a burocracia pública competente e alcançar a modernização econômica. Para tanto, Vargas criou o DASP, que se tornou órgão de assessoria técnica do Presidente da República e de controle da administração pública voltada para a instituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos, bem como ficou encarregado pela realização de concursos públicos e pela promoção, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores públicos da União e inspeção dos serviços prestados à sociedade. O DASP elaborou o primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil. Esse

¹ Sebastião José de Carvalho, o Marquês de Pombal, introduziu medidas de modernização da administração pública, as quais foram denominadas de reformas pombalinas.

² Getúlio Dornelles Vargas foi um advogado, militar e político brasileiro, líder da Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha. Foi presidente do Brasil em dois períodos: 31 de janeiro de 1951 – 24 de agosto de 1954, e 20 de julho de 1934 – 29 de outubro de 1945.

momento foi o primeiro de efetiva institucionalização da reforma administrativa brasileira, atrelado ao mérito e aos princípios de universalização (PIRES; LOTTA, 2018).

O formato daspiano se solidificou como formato administrativo brasileiro e evoluiu para o sistema de administração paralela Vargas - Juscelino Kubitscheck³, que se mostrou bastante eficaz na implantação de modelos desenvolvimentistas, mas gerou fragmentações nas estruturas governamentais.

O regime militar trabalhou essa disparidade por meio do autoritarismo e pelo reforço no poder da tecnocracia, em uma tentativa de acalmar o conflito social em torno do desenvolvimento interno que se almejava. Esse regime buscava o progresso por intermédio da modernização e, visando diminuir o poder político dos partidos e a sua influência sobre os rumos governamentais, os militares fizeram a segunda grande reforma administrativa brasileira⁴. Nesse período, destaco o Programa Nacional de Desburocratização criado pelo então Ministro Hélio Beltrão, por meio do Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que intencionava promover uma transformação no comportamento da administração pública e enfrentar os distúrbios da burocracia, por exemplo, sua rigidez e desumanização. Essa reforma ampliou a autonomia e a flexibilidade de órgãos governamentais intermediários, e foi exatamente essa liberdade o maior objeto de críticas a essa reforma (BELTRÃO, 1981).

Com essas pinceladas sobre a evolução do modelo democrático/burocrático brasileiro, chegamos à redemocratização refletida na Constituição Federal de 1988 que, estritamente sob a ótica da burocratização, encontrou crescente evolução estrutural, procedimental e social com as transformações no formato de administração pública, fortalecimento dos meios de profissionalização do serviço público e garantia de acesso, pela sociedade, aos serviços públicos.

Dentro dos novos moldes constitucionais, cito a Reforma Gerencial operada no governo Fernando Henrique Cardoso⁵, comandada pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Nos dizeres de Pires:

No Brasil, a reforma gerencial se concretizou por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Em linhas gerais, a proposta era abrangente e visava, dentre outras finalidades, aumentar a governança do Estado com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe seriam próprias; à descentralização; e substituir a

³ Juscelino Kubitschek de Oliveira, também conhecido pelas suas iniciais JK foi um médico, oficial da Polícia Militar mineira e político brasileiro que ocupou a Presidência da República entre 1956 e 1961.

⁴ Esta segunda reforma administrativa foi operacionalizada pela edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que alterou a organização da Administração Federal, e estabeleceu as diretrizes para a reforma.

⁵ Fernando Henrique Cardoso, também conhecido como FHC, é sociólogo, cientista político, professor universitário, escritor e político brasileiro. Foi o 34º Presidente da República Federativa do Brasil, entre 1995 e 2003.

administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada (BRASIL, 1995; PIRES, 2018).

2.3 Algumas características da teoria burocrática de Weber e o seu reflexo na atualidade

Apesar de bastante criticado, o modelo de burocracia proposto por Weber apresenta algumas características ainda presentes, entre as quais, seguindo Chiavenato (2007) e Weber (1991): 1) Hierarquia de cargos; 2) Impessoalidade; 3) Formalização legal e caráter das comunicações; 4) Divisão do trabalho; 5) Competência técnica, meritocracia e profissionalização do servidor; e 6) Separação entre propriedade e administração.

Hierarquia pressupõe colaboração com subordinação. Decorrente do princípio da divisão do trabalho, reflete a divisão da organização em níveis de autoridade contínua e de forma permanente.

Para que a autoridade do burocrata seja efetiva, ela precisa ser reconhecida e aceita por seus subordinados e entendida como pertencente ao cargo, e não à pessoa que este representa. Em muitos casos, a autoridade superior delega responsabilidades à inferior, a qual age por delegação administrativa.

Há um movimento atual no sentido de reduzir os níveis hierárquicos das organizações buscando aumentar a agilidade dos processos internos e priorizar as entregas. Cito como exemplo, a alteração regimental ocorrida na Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, em 2013. Os níveis hierárquicos superiores foram reduzidos, e os níveis inferiores (camadas técnicas) foram estratificados em menos níveis e ampliados em volume. A alteração promoveu maior autonomia de ações e descentralização das decisões com a possibilidade de análises mais acuradas sobre a atividade-fim do órgão, que é a de regular o setor de telecomunicações brasileiro.

Este movimento atual visa fortalecer os cargos técnicos ocupados pelos profissionais que têm o conhecimento e a vivência necessários à implementação das decisões tomadas em níveis mais altos.

Ponto que os superiores nem sempre avalizam os seus subordinados como superiores de outros servidores na cadeia hierárquica. Essa lacuna dificulta o efetivo cumprimento de determinações e faz com que os burocratas de nível intermediário precisem falar em nome do chefe maior para que as suas decisões sejam acatadas. Tal situação está imbuída de certa vaidade

institucional, fator subjetivo que prejudica o pleno exercício das atividades normatizadas e evidencia o controle exacerbado exercido pelos burocratas maiores.

Há, como fator adicional, o controle feito pelas camadas superiores acerca do compartilhamento (ou de sua falta) de informações. Resultados ótimos poderiam ser alcançados com maior efetividade se os funcionários entendessem os objetivos norteadores de suas atividades, dados muitas vezes manipulados de forma negativa. Segundo Dias, “Liderar é, também, a perícia em divulgar notícias duras e em colocar na agenda questões complexas de uma maneira receptível, para que as pessoas não optem por desconsiderar nem por afrontar o mensageiro” (2018). No mesmo sentido, para Lipsky (2019), a liderança das pessoas comprometidas com a mudança evolutiva é um dos requisitos de fortalecimento da burocracia de nível de rua.

A impessoalidade está pautada nos efeitos da burocracia sobre os indivíduos. O ordenamento preestabelecido deve alcançar a todos, sem distinção. Os servidores não estão autorizados a regular ou a atuar, de maneira personificada, em questões abrangidas pela burocracia. As finalidades devem prevalecer como sendo impessoais e funcionais, evitando a estratificação social (WEBER, 1991).

A formalização legal e o caráter das comunicações guardam relação com o formato do funcionamento das organizações burocráticas, que segue uma normatização objetiva delimitadora do campo de atuação de seus funcionários, e prevê todas as possíveis intercorrências no cenário interno. Esse sistema preconiza a padronização dos procedimentos, os quais devem ser oficiais e não oficiosos, devendo o seu registro ser imparcial e passível de comprovação de conduta pessoal formal e de documentação escrita, sempre contemplando a rotina organizacional e evitando dúvida interpretação (CHIAVENATO, 2007).

Os ordenamentos regulamentares das atividades internas são estabelecidos em documentos oficiais, geralmente em regimentos internos, referentes às atividades-meio e finalísticas de cada organização. Atualmente, fala-se em atribuições regimentais que determinam e delimitam o campo de atuação dentro das organizações. Até mesmo os servidores atuantes na mais baixa escala hierárquica se deparam com entraves atributivos que podem significar engessamento de sua discricionariedade.

As atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente se dividem racionalmente de forma estável, como deveres oficiais, refletindo a divisão do trabalho. Não apenas as tarefas são objetivamente distribuídas, mas também os limites de cada ofício e o grau de poder exercido em cada nível hierárquico. Em algumas situações reais, a divisão do trabalho não impede a sobrecarga de se instalar em um ou em outro burocrata. Por vezes, seus

horários de trabalho são estendidos e isso se justifica pelo regime de dedicação integral a que fica obrigado o servidor ocupante de cargo em comissão⁶ (CHIAVENATO, 2007).

A questão da competência técnica, meritocracia e profissionalização do servidor está alicerçada no preceito de que servir às atribuições públicas como funcionário exige contundente preparação prévia. Alia-se a isso o fato de que, no exercício de suas funções, o servidor desenvolve naturalmente aptidões intrínsecas e se apresenta melhor preparado conforme lhe proporciona o exercício do cargo. A concepção de Weber apresenta nessa característica o quão desafiante é, aos burocratas de primeiro escalão, controlarem seus servidores técnicos detentores do conhecimento operacional que os primeiros não detêm.

O ingresso dos funcionários públicos, à exceção dos cargos de livre nomeação, obedece a critérios isonômicos e racionais de seleção e de classificação que consideram o mérito e a competência dos candidatos como condições essenciais.

Aqui cabe um parêntese para pontuar o Princípio de Peter⁷, segundo o qual “em um sistema hierárquico, todo funcionário tende a ser promovido até o seu nível de incompetência”. Eis os seus corolários: 1) com o tempo, cada posto tende a ser ocupado por um funcionário que é incompetente para realizar as suas funções; 2) o trabalho é realizado pelos funcionários que ainda não atingiram o seu nível de incompetência.

Não raro um servidor apresenta entrega excelente de seus produtos, tornando-se “a menina dos olhos” de seu superior, que opta por promovê-lo a uma posição mais estratégica e menos técnica, com a qual este servidor não tem intimidade, tornando-se mediano ou, segundo o Princípio de Peter, incompetente.

Nesse sentido, o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro editou o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, definindo critérios específicos para a ocupação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, entre eles:

Critérios gerais para ocupação de DAS ou de FCPE

Art. 2º São critérios gerais para a ocupação de DAS ou de FCPE:

I - idoneidade moral e reputação ilibada;

II - perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado; e

⁶ Artigo 19, § 1º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais: “O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração” (Redação dada pela Lei nº 9527, de 10.12.97).

⁷ A ideia foi colocada na obra “The Peter Principle”, publicada originalmente no ano de 1969 nos Estados Unidos, tendo por autor, além de Laurence J. Peter, Raymond Hull. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Princ%C3%ADpio_de_Peter.

III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Parágrafo único. Os ocupantes de DAS ou de FCPE deverão informar prontamente a superveniência da restrição de que trata o inciso III do *caput* à autoridade responsável por sua nomeação ou designação.

Ocupação de DAS e FCPE de níveis 2 e 3

Art. 3º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de DAS ou de FCPE de níveis 2 e 3 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, um ano;

III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função;

IV - ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou

V - ter concluído cursos de capacitação em escolas de governo em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado, com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas.

Ocupação de DAS e FCPE de nível 4

Art. 4º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de DAS ou de FCPE de nível 4 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, dois anos; ou

III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.

Ocupação de DAS e FCPE de níveis 5 e 6

Art. 5º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de DAS e FCPE de níveis 5 e 6 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, cinco anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS de nível 3 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos; ou

III - possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.

Apesar de seu artigo 9º que apresenta a excepcionalidade de dispensa dos critérios estabelecidos nos artigos anteriormente citados, a norma elevou a garantia de expertise dos burocratas de 1º e de 2º escalões – os primeiros na escala hierárquica e responsáveis pela tomada das decisões mais estratégicas.

Embora bastante eficaz e bem-intencionada, carece a norma de critérios objetivos garantidores de conhecimento prévio relacionados à gestão de pessoas. Tão importante quanto o *know-how* técnico do burocrata, é a sua capacidade de liderar equipes com proficiência.

Não podemos deixar de observar as teorias comportamentais, os modelos de motivação e de cooperação, ou as questões – tão em evidência – acerca da interação organização-ambiente, que

demonstram que indivíduo e organização se correlacionam com anseios mútuos. Os modelos adaptativos tomaram dimensão sem retorno e fazem parte dos objetivos estratégicos das áreas de recursos humanos das organizações. As pessoas importam. O ambiente importa. A harmonia entre os dois objetivos é relevante.

Sobre a questão da separação entre propriedade e administração, o entendimento weberiano é de que os cargos pertencem ao ordenamento governamental e os seus ocupantes estão a seu serviço. As atividades exercidas de forma administrativa e governamental estão claramente separadas das atividades da vida privada do burocrata, e os recursos utilizados na prestação do serviço público são de propriedade do governo.

Uma faceta surgiu para destoar a aplicabilidade dessa concepção: a figura dos burocratas de relações institucionais. Esses profissionais trabalham na interface entre governo, empresas privadas e organizações da sociedade civil. Inicialmente operantes apenas como contratados de empresas privadas, esses profissionais estão ganhando espaço em órgãos públicos e representam as organizações tanto quanto anteriormente esse papel era desempenhado pelos assessores de imprensa, com o acréscimo do posicionamento estratégico-técnico que executam.

Em contrapartida ao propósito de separação entre propriedade e administração, esses profissionais estão ativos e representando os seus órgãos durante 100% de seu tempo, sendo a personificação da organização pública.

2.4 Disfunções apontadas ao modelo burocrático weberiano

Como ocorre em todos os conceitos profundamente estudados, foram apontadas algumas disfunções no modelo burocrático de Weber. Cito como expressivas as disfunções indicadas por Robert Merton⁸, baseadas no controle social das organizações, que descreve o processo de socialização dos indivíduos nas organizações.

Segundo Merton, o nível de profissionalismo e o formalismo requeridos por Weber são impossíveis de serem alcançados pelo fato de a prestação dos serviços estar a cargo de seres humanos. O modelo desconsidera a organização informal (MERTON, 1978).

A formalização das regras apresenta-se mais importante do que o real objetivo das organizações, não havendo espaço para a flexibilização no caso de alguma situação se apresentar de maneira diferenciada. O excesso de formalismo eleva a quantidade de documentação e de

⁸ Robert King Merton foi um sociólogo estadunidense considerado um teórico fundamental da burocracia, da sociologia da ciência e da comunicação de massa.

formulários exigidos, atrapalhando a eficiência na prestação dos serviços e cerceando quaisquer possibilidades de mudanças que são entendidas como indesejadas e não estão sujeitas a juízo de valor – simplesmente, não são consideradas.

Suas críticas se estendem ao fato de que todas as possibilidades estão previstas e todas as soluções estão imbuídas de impessoalidade, sendo definidas pelo burocrata de alto nível e apenas executadas pelo corpo técnico, que segue a categorização prévia dos procedimentos.

Para Merton:

A burocracia pode ser estudada em termos de seu direcionamento para a precisão, a confiança e a eficiência, e de suas imitações para alcançar esses fins. A análise de Merton parte da exigência de controle, por parte da burocracia, para seu funcionamento satisfatório. Assim, ela exerce pressão sobre o funcionário, em termos de comportamento “metódico, prudente e disciplinado”. Tal pressão decorre da necessidade de um alto grau de confiança na conduta dos funcionários. Destaca-se, portanto, a relevância da disciplina. Esta só se realiza se os padrões estabelecidos forem sustentados por sentimentos que garantam a dedicação dos funcionários aos deveres burocráticos. (MOTTA, 1993).

A consequência imediata desse direcionamento é o surgimento de organizações informais dentro das organizações formais, as quais defendem a ideia de grupo e atendem a seus objetivos mais do que aos dos destinatários dos serviços.

2.5 Desburocratização

Há poucos estudos sobre como propiciar a desburocratização. Este tema vem sendo sondado há décadas sem, porém, conclusões com alguma solução de continuidade ou definições de longo prazo que apresentem etapas intermediárias terminativas de excelência.

A questão da desburocratização se confunde com a da reforma administrativa, a qual, é sabido, não se trata apenas de medidas de reorganização governamental ou organização administrativa. Trata-se de renovação da postura organizacional e da reativação da vontade de bem servir ao público. A grande mudança, bem mais do que técnica, deve ser cultural e institucional (BELTRÃO, 1981).

O sentido de desburocratização que se busca sugerir é o de subtração dos excessos e desvios irrelevantes. Busca-se apresentar viável remover os vícios estruturais, demonstrar que os controles excessivos não mais surtem efeitos positivos, e que as decisões podem ser descentralizadas em benefício da eficiência e da transparência como pressupostos da desburocratização. Em o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, conduzido pelo então Ministro da Administração e

Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, um dos principais projetos de elaboração da gestão gerencial foi a implantação de sistemas de gestão pública, que objetivavam “permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade”.

As críticas de Bresser, nas quais embasava o seu planejamento de migração para uma administração pública gerencial, foram evidenciadas na descentralização política e administrativa, foco em resultados, diminuição dos níveis hierárquicos e delegação de autoridade, visando o atendimento dos cidadãos. O termo por ele utilizado era “transitar” de uma administração pública burocrática para a gerencial, e apontava que “a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática”. Seguiu dizendo tratar-se de “aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve” (BRESSER PEREIRA, 2015). O intuito era o de conservar as peculiaridades positivas do antigo modelo e aperfeiçoá-las em um processo complexo de descentralização e de mudança de cultura.

Com o propósito de obter as mais atuais informações acerca das atividades de desburocratização, solicitei informações ao Governo Federal sobre o tema, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-sic. Dessa forma, sob o protocolo nº 03006009750201901 foi feito o seguinte questionamento: “Gostaria de receber informações sobre as atividades desenvolvidas pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, apenas no tocante ao tema DESBUROCRATIZAÇÃO. Histórico das atividades desde 01 de janeiro de 2019, registro de melhores práticas, planejamento cadastrado e realizado, próximos passos, objetivos, alcance, gargalos. Gostaria de saber o que o Governo tem feito para impulsionar a desburocratização, em qual nível hierárquico se encontram as definições de prioridade, se há regulamentação atual vigente sobre o tema, se há grupo de trabalho ou Diretor de Programa definido. Informações sobre todo o procedimento de desburocratização do Governo”.

A resposta foi elaborada pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital - SEDGG, do Ministério da Economia, que tem por competência⁹ a supervisão dos projetos de eficiência administrativa e modernização governamental; a coordenação e o gerenciamento dos sistemas de pessoal civil e de organização administrativa; o aperfeiçoamento técnico-profissional dos servidores, entre outras.

⁹ A Estrutura Regimental do Ministério da Economia foi aprovada pelo Decreto nº 9.754, de 8 de abril de 2019.

Em síntese, as ações informadas dizem respeito à revisão do modelo de compra de passagens aéreas, alteração do manual de redação da Presidência da República, medidas de racionalização do gasto público, lançamento do aplicativo ComprasNet, simplificação de abertura de empresas, CPF como chave universal par acessar benefícios e serviços públicos, transformação digital de serviços, racionalização de normas para melhoria da eficiência, conversão em Lei da MP da liberdade econômica (Lei nº 13.874/2019) e instituição do portal único do governo. A íntegra da resposta se encontra anexada a este artigo.

Para todos os serviços, há a necessidade de atuação dos burocratas, em suas várias dimensões (alto escalão ou primeira linha, médio escalão ou posição intermediária, e linha de frente ou burocratas de nível de rua).

Minha inquietude reside na problemática dos procedimentos. Como podem procedimentos desenhados por quem não os executa apresentarem solução de primazia?

Podemos pensar que apenas a iniciativa de um burocrata que atua na entrega dos serviços seja suficiente para aprimorar os meios. Entretanto, eles não fazem parte da escala que pode opinar, e a esse formato acabam sucumbindo.

Desburocratizar pode significar alteração de estigmas, evitando que a conjuntura impeça a resolução de situações que necessitam de procedimento adequado para o caso particular. A calculabilidade dos resultados pode não ser terminativa por exigência.

Segundo Weber:

Com relação à ação administrativa propriamente dita, ou seja, com relação a toda a atividade estatal que é desenvolvida fora do campo da criação de leis e procedimentos judiciais, existe o costume de reivindicar a liberdade e o predomínio das circunstâncias individuais. Pensa-se que as normas gerais desempenham um papel principalmente negativo ao constituir-se em travas para a atividade positiva e “criativa” do funcionário, a qual jamais deveria ser controlada. No entanto, é essencial o fato de que esta administração (e possivelmente magistratura) supostamente “criativa” não seja um campo de livre ação voluntária, de perdão, e de favores e qualificações pessoais, como ocorre nas formas pré-burocráticas. Sempre existe, como regra de conduta, a normativa e a avaliação “racional” das finalidades “objetivas”, bem como a fidelidade a estas. (WEBER, 1991).

Há espaço para a desburocratização sem que a racionalidade ou as normas sejam desrespeitadas. Aqui se fala em adequação, em alcançar os anseios do cidadão, solução que pode ser operacionalizada pelos BNRs com o exercício da discricionariedade em suas decisões a respeito dos serviços públicos e dos cidadãos, pois as decisões de cada BNR, quando consideradas como um conjunto de ações, se tornam o comportamento da organização (LIPSKY, 2019).

2.6 Burocratas – Burocratas de Nível de Rua – Servidores Públicos

Embora muitas vezes utilizado em sentido pejorativo (quando se pretende referir às demasiadas regras e aos procedimentos repetitivos e desnecessários ao funcionamento do sistema), o conceito de burocratas abarca os atores executores da burocracia no sentido de política pública, e suas interações com o atendimento e a participação social, o controle de atividades e a busca por eficiência.

Os burocratas são os legítimos executores das políticas públicas, e é a partir deles que podemos verificar o seu alcance (PIRES; LOTTA; ELIAS, 2018). O dinamismo procedimental dos burocratas pode ser entendido como sendo o formato de implementação de políticas públicas.

Embora intrínseca ao tema “políticas públicas”, a vertente abordada neste artigo não engloba o processo de produção de políticas públicas; apenas se faz necessário um esclarecimento acerca de suas fases. Nesse sentido, e segundo Lotta:

1 – Agenda: momento para a priorização dos temas pelo poder público. Identificação e escolhas dos problemas a sanar.

2 – Formulação da política: fase da eleição das alternativas e do detalhamento acerca de cada problema inserido na agenda e que será enfrentado, identificando soluções e delineando o planejamento. Nesta fase, é realizada a identificação dos atores envolvidos.

3 – Implementação: é a substituição do planejamento pela ação e pela prática. Aqui acontece a sutil e necessária identificação acerca do melhor momento na janela de oportunidade que pode significar o sucesso da política pública. Os burocratas atuam, também, nessa identificação.

4 – Avaliação: esta fase evidencia o produto da política pública e o alcance de seus resultados em termos comparativos com a ideiação e o efeito (LOTTA, 2019).

O conceito de burocracia passou por várias adaptações e contribuições ao longo dos anos. O estado foi constituído na ideia de separação entre políticos e burocratas, entre decisores e executores. No entanto, a partir da década de 1970, a fase de implementação de políticas públicas passou a ser estudada e foi possível perceber que as decisões também são tomadas por burocratas, o que pode acabar por distorcer o resultado da política conforme desenhada, caso não haja gerenciamento.

De acordo com Lotta (2019), há, historicamente, várias gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas. A primeira geração – década de 1970 – estudava o processo de cima para baixo, buscando identificar os erros de implementação e corrigi-los, e era chamada

de *top down*. O foco era a legitimidade da decisão. A segunda geração foi chamada de *bottom up* e previa um olhar de baixo para cima, focando nas atividades que ocorriam no momento da implementação. A terceira geração representou uma combinação das duas teorias anteriores, buscando entender o processo decisório por meio de uma visão que admitia coalizões. A atual e quarta geração considera a existência de arranjos institucionais instrumentais.

Surge, assim, o pressuposto de que não há distinção entre as fases de formulação e de implementação, podendo ser entendidas como complementares dentro de uma mesma cadeia decisória.

Para as fases de implementação e de avaliação, é difícil afirmar que ambas corresponderão ao planejado, posto que, em esmagadora maioria, os implementadores dos programas não são os mesmos burocratas que participaram de sua formulação.

Segundo Lotta:

(...) a discussão sobre o papel e a influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumo e nos resultados das políticas públicas (LOTTA, 2012).

Como parte da cadeia decisória na implementação de políticas públicas, temos os burocratas de nível de rua (BNR), reconhecidos como aqueles que efetivamente são responsáveis pelas interações da máquina estatal com os beneficiários. São os funcionários que, de fato, entregam o serviço e são reconhecidos como sendo a face do Estado.

Segundo Michael Lipsky, os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos, e que têm poder substancial na execução de seu serviço, são chamados de burocratas de nível de rua. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho (LIPSKY, 2019).

Essa terminologia – BNR – foi postulada pelo ex-professor de ciência política do Massachusetts Institute of Technology – MIT, Michael Lipsky, sobretudo por intermédio de seu livro *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*. Embora advindos conceitualmente da década de 1980, burocratas de nível de rua passaram a ser uma categoria conhecida no Brasil apenas nos anos 2000.

De acordo com Lipsky (2019), eles são o vínculo entre a sociedade e a administração pública, e são responsáveis pela reputação que se dá ao governo.

Perseguindo esse conceito, os burocratas de nível de rua atuam como tomadores de decisões, exercendo discricionariedade, e, assim, operam como implementadores de políticas públicas.

Embora haja inúmeras regras e procedimentos a serem seguidos, os BNRs muitas vezes precisam atuar com criatividade para encontrar soluções para as situações imprevistas e sobre as quais os usuários dos serviços esperam tratamento individualizado e decisivo. Tais soluções traduzem reflexos sobre a vida da sociedade e sobre o resultado da política pública relacionada (LIPSKY, 2019).

Ao iniciar o atendimento a uma demanda, o BNR realiza (mesmo que de forma inconsciente) a categorização do usuário em um ramo de política pública, com tratamento generalizado, em detrimento do especial tratamento esperado pelo usuário, definindo o modo e o momento do tratamento da demanda (LOTTA, 2012).

Com escassez de recursos, demandas infinitas em quantidade e em qualidade, e com diversas situações imprevisíveis, os BNRs precisam se servir de criatividade, adaptação e inovação em suas ações.

A ideia de que vários atores decidem sobre várias (ou as mesmas) demandas pode resultar em um evento desigual, refletindo na ação de cada ator o exercício de sua discricionariedade.

Mesmo em situações análogas, dois burocratas podem decidir de maneiras diversas por possuírem a mesma prerrogativa de uso da discricionariedade. Cada ator burocrata é influenciável por distintas situações e variáveis definidas por sua experiência de vida, crença, generosidade, radicalidade, etc, assim como pela maneira com a qual se utiliza do regramento pré-definido (formal ou informal). Tais características esculpem o campo de discricionariedade de cada um (LIPSKY, 2019).

A partir da redemocratização passou-se a estudar a atuação dos burocratas como ingrediente resolutivo na compreensão dos efeitos das políticas.

A nova concepção abrange múltiplos modelos e atores, e considera a interação entre eles como elemento essencial, posto que vários fatores como raça, posição social, idade, postura pessoal e assimetria de poder interferem em suas condutas e opções, podendo ampliar ou reduzir a dimensão moral da ação individual e o campo organizacional das regras definidas.

A esse espaço de atuação dos burocratas, baseado em uma variável de liberdade, foi dado o nome de discricionariedade, que pode ser entendida como sendo “a margem de liberdade para tomada de decisão” (LOTTA, 2019).

De acordo com Lotta (2017), estudos apontam ser essencial explorar a atuação dos BNRs e a influência que exercida pelo uso da discricionariedade (que é inerente à sua atuação) no campo da Ciência Política. Complementa que

a partir da análise de casos empíricos, diversos autores têm provado como os resultados das políticas públicas são decorrentes não apenas daquilo que foi formulado, mas também das decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua na medida em que exercem a discricionariedade (LOTTA, 2017).

Utilizando-se de discricionariedade para entregar efetivamente o serviço correspondente a um programa planejado, esses burocratas acabam por considerar, cada um individualmente, as suas percepções e experiências de vida, as suas preferências e ideologias, e sua criatividade para preencherem espaços não previstos no planejamento, mas que precisam de conteúdo de ação para cumprir o propósito de entrega finalística da política pública (LOTTA, 2012).

Há certa dissonância entre os conceitos de discricionariedade e de autonomia que, por vezes, nos leva a tratá-los como sinônimos. O foco dos estudos sobre discricionariedade é a ação de indivíduos; observam-se os atores e não a organização. Seu conceito desponta com fundamento nos estudos de implementação de políticas públicas que objetivavam identificar a dicotomia entre as fases de formulação e de avaliação das políticas públicas desenhadas (LOTTA, 2017). O alcance de um resultado convergente entre a expectativa dos formuladores e a ação dos implementadores depende da conexão entre os propósitos desses dois atores.

No plano do Direito e de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello,

a discricionariedade não é apenas um dever. É um dever de eleger a melhor solução, a única que atenda com precisão capilar à finalidade da lei, e não qualquer solução dentre as abstratamente contidas na norma (...). O administrador público é quem se encontra acerbado da situação fática concreta, da realidade do mundo, com as variantes omnimodas que pode apresentar. Por isso mesmo, colocar o administrador em uma camisa de força representaria, em concreto, a abertura de inúmeras possibilidades para que ele realizasse até mesmo a antítese da finalidade da norma (MELLO, 2000).

A respeito dos servidores públicos, há uma lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual estão sujeitos os servidores (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). O objetivo dessa lei é “a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”. Identifico nesse ordenamento os traços delineadores da atuação dos servidores públicos em seu propósito de servir à sociedade.

Algumas de suas diretrizes nos ajudam a entender a atuação procedimental do Estado. Podemos citar:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; (...)

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: (...)

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Com foco na evolução do modelo burocrático, apresenta-se bastante hodierno citar o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em “Reforma do Estado”, que apresenta o anseio de reorganização do Estado (com definição democrática de prioridades) como um processo – e não um ato – que implica mudança de mentalidade e alteração de práticas cotidianas. Em suas palavras:

Essa transição não será possível nem viável sem a participação dos funcionários públicos. Erram aqueles que identificam no funcionalismo público um foco de resistência à mudança. Eles não podem ser vistos como repositório do velho, do antigo, do antiquado, do arcaico. Reconheço com satisfação que a burocracia estatal tem um número expressivo de núcleos de competência e excelência. É necessário que esses núcleos ganhem força, para que tenham a capacidade de contagiar o conjunto da administração (BRESSER PEREIRA, 2011).

Em formato de Pensamento Lateral¹⁰, esse ordenamento pode evidenciar a evolução da atividade burocrática da Administração Federal e propiciar alguns direcionamentos de

¹⁰ Pensamento Lateral é a tradução do conceito originário em inglês, *lateral thinking*, criado por um psicólogo da Universidade de Oxford Edward de Bono. O termo é definido quando se tem uma orientação ou um ponto de vista diferente na linha normal. É uma estratégia de aprimoramento do pensamento no sentido de buscar alternativas inovadoras distantes da obviedade. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Pensamento_lateral.

desburocratização, especialmente por preconizar a adoção de forma simples, observância de formalidades essenciais, adequação entre meios e fins, e atendimento a fins de interesse geral, como o robustecimento das atividades dos BNRs encarregados pela implementação das políticas públicas.

O silogismo de Lipsky (2019, p. 17) assim corrobora: “As decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam”. A política pública entregue por eles é, por vezes, urgente, pessoal e exigem decisões imediatas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não haja muitos estudos sobre o tema, o senso de observação nos indica que a mudança do cenário governamental-procedimental tem acontecido de forma evolutiva. O princípio da transparência administrativa foi propagado em boa parte da administração pública e vem contribuindo para a desburocratização dos processos internos, assim como para o fortalecimento institucional, o que resulta em cobrança da sociedade por resultados positivos e por justificativas pela prestação de excelência dos serviços públicos.

Sou servidora pública/burocrata há dezoito anos. Entendo que ainda há alguma solução de demérito norteando este conceito. Servidores públicos foram, por muitos anos, reconhecidos como de prestação mediana de serviços em troca de salário certo ao início de cada mês.

Minha inspiração vem da identificação que faço sobre como a burocracia e a falta de iniciativa e de criatividade atrasam o serviço público e protelam a obtenção de resultados. Tenho enorme apreço por soluções simplistas, o que me leva a questionar as atividades que são realizadas e incansavelmente repetidas sem alguma avaliação de necessidade ou juízo de objetivo.

Os burocratas são intitulados como os responsáveis pela ineficiência na prestação dos serviços e a eles são atribuídas todas as responsabilidades pelo funcionamento da máquina governamental, supostamente despreparada e corrupta. Sobretudo, aos burocratas de nível de rua, esse desconforto é imputado.

Me recordo de uma situação pela qual passei em um curso em Harvard: foi feito um questionamento geral acerca de qual característica do serviço público/servidor público brasileiro deveria ser alterada em prol da eficiência. A maioria dos alunos respondeu que deveria ser extinta a estabilidade dos servidores públicos. Eu, como fiel e assumida usuária dessa carapuça, discordei. Para mim, nunca foi a estabilidade entendida como um local seguro de proteção, embora ela exista (e seja necessária). O ordenamento jurídico protege a administração pública por meio de instrumentos sancionatórios e prevê a perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo.

A estabilidade figura como zona confortável de atuação. É necessária à medida que protege o servidor contra possíveis ingerências políticas e de poder. É uma garantia em favor do pleno exercício profissional em prol da sociedade; não é privilégio, mas sim uma segurança no desempenho das funções públicas. Ouso ir mais além. Em meus dezoito anos de servidora pública, não trabalhei com funcionário mediano ou sem propósito. A ideia de que esses agentes públicos

estão sentados, fazendo apenas trabalhos burocráticos, não mais reflete a realidade. Os servidores atuais estão imbuídos de espírito democrático e expectativa de mudança evolutiva.

Na linha proposta por Weber, a estabilidade funcional está relacionada à continuidade das políticas públicas e à proteção dos direitos funcionais frente à possibilidade de desmando dos governantes.

Aliada à estabilidade, podemos introduzir o fortalecimento do uso da discricionariedade pelos burocratas em prol da transparência e da eficácia que conduzirão à desburocratização. Não se sugere o exercício de atos discricionários, mas a utilização da discricionariedade como atributo do burocrata, a propósito da prestação do serviço público. Discricionária é a apreciação que a regra de competência confere ao agente administrativo, nas sensatas palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2000). É a discricionariedade resultante do regramento a que se vincula o burocrata. Seu estudo tem como foco a compreensão da variação das ações e comportamentos dos indivíduos, e está relacionada à compreensão de como a atuação do burocrata – BNR (na medida em que são aqueles que interpretam as regras, valores e expectativas quando tomam suas decisões) – influencia os resultados de uma política (LOTTA, 2017).

O comportamento humano pode ser relacionado a um forte senso de vontade e escolha, ou resultar de pressão e exigência por resultados que advêm de forças externas ao próprio indivíduo. Saber dosar essa pressão e transformá-la em estímulo natural é providencial ao líder. No sentido de tratar as pessoas de acordo com as suas particularidades, está inserida a motivação como sendo o impulso que guia o comportamento das pessoas, e necessita de evoluções constantes.

Criador da teoria baseada no sistema operacional de motivação, Daniel Pink considera, em sua versão 3.0 dos atributos de motivação, pressupostos que exigem alto nível de pensamento e de criatividade, baseando-se em três pilares: autonomia, excelência e propósito.

O autor define o impulso que guia o nosso comportamento como um sistema operacional de motivação. Sequenciais estudos sobre diversas teorias do comportamento observaram uma tendência humana específica por necessidades psicológicas inatas, como competência, autonomia e afinidade. A satisfação dessas necessidades resulta em motivação e produtividade.

A proposta do sistema operacional da Motivação 3.0 visa atender as latentes necessidades por desejos intrínsecos, distanciando-se das recompensas externas para as quais a atividade conduz e promovendo a satisfação inerente à atividade em si. Estimula a capacidade de autodireção. Há constante e interessado aprendizado acerca de atitudes e de práticas, aumentando a motivação e o desempenho. O sentimento de autonomia exerce um efeito poderoso sobre o desempenho e a atitude individual. O indivíduo precisa sentir que ele tem governabilidade sobre a sua tarefa, seu

tempo, sua técnica e seu time (PINK, 2010). A autonomia está relacionada à satisfação e ao desejo por status profissionais, com foco no impacto das ações dos indivíduos, em seu poder de influência e nas mudanças que gera (LOTTA, 2017). Segundo Lotta (2017, *apud* BATEY; LEWIS, 1982), as autoras definem autonomia como “a liberdade para tomar decisões discricionárias e vinculativas consistentes com seu escopo da ação e a liberdade de atuar com base nessas decisões”.

Com um quadro robusto de funcionários qualificados, comprometidos e reconhecidos, poder-se-ia fomentar o reconhecimento da figura do burocrata de nível de rua para cumprir o seu papel como principal instrumento de entrega das políticas públicas governamentais.

Um controle proativo de definições iniciais deve considerar, na formulação, na apresentação, na implementação e na avaliação das políticas, as diferenças e desigualdades existentes na sociedade. Talvez o maior desafio, e ao mesmo tempo solução para este problema, seja a adesão da sociedade a esta mudança de comportamento e de acreditação.

Os programas de desburocratização precisam ser inovadores e devem considerar a participação ativa dos burocratas de nível de rua como condição de pertencimento à máquina governamental. Não há mais acolhimento para a condição alheia que os burocratas de nível de rua vivenciam. Eles devem estar visíveis e acessíveis. Em tempos de transparência, tal prática parece caminhar na contramão do esperado do setor público.

Estamos em um momento evolutivo no qual percebo a oportunidade de questionarmos se os regulamentos são certos em sua totalidade das situações diárias. O engessamento rotineiro apenas considera soluções ótimas e que seguem com a permanência de antolhos pelos burocratas responsáveis pelas entregas. Aqui está a oportunidade do uso da discricionariedade como critério subjetivo de ajuste das normas às circunstâncias, de liberar a energia produtiva defendendo a lógica do razoável¹¹ que busca favorecer a consistência e afastar o resultado injusto sob pena de extrapolar o campo da lógica formal.

¹¹ Segundo Luís Recasens Siches, a lógica do razoável é uma forma de interpretação que procura evitar a quebra dos valores defendidos pelo Direito, isso porque busca o justo e o razoável, levando em consideração as características sociais, econômicas e legais do problema. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs_Recasens_Siches.

REFERÊNCIAS

- BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, 1981.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 07-40, 22 jan. 2015.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter.(org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2011. Brasília. Editora FGV. 2011.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Editora Campus, 2007.
- DIAS, Fabiana. **Planejamento Situacional e Liderança Adaptativa em Benefício da Eficaz Continuidade da Administração Transformadora**. 2018. 24f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Enap, Brasília, 2018.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua – Dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução Arthur Eduardo Moura da Cunha. Revisão da tradução Gabriela Spanghero Lotta. Brasília, Enap. 2019.
- LOTTA, Gabriela Spanguero. **A Política Pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de Políticas Públicas**. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília, Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.
- LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, 1/2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Palestra proferida em 19.5.2000 no Salão Nobre da Faculdade de Direito do Recife, a convite do Programa de Pós-Graduação. Transcrição de Kylce Anne Pereira. Revisão de João Maurício Adeodato, 2000.
- MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 107-124.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Controle social nas organizações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, FGV – EAESP, v. 33, n. 5, 1993.

PINK, Daniel H. **Motivação 3.0. Os novos fatores motivacionais para a realização pessoal e profissional.** Tradução de Bruno Alexander. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: Enap; Ipea, 2018.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha. **Mérito, estabilidade e desempenho:** influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. 127f. Dissertação (Mestrado Executivo) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

WEBER, Max. **O que é a Burocracia.** Editora Conselho Federal de Administração – CFA, 1991.

Fabiana Dias.

Fabiana Dias Sampaio. Servidora Pública Federal. Graduada em Direito. Especializações: *Harvard Kennedy School, Ohio University, Stanford University.* Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento e em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. MBA Executivo FGV em Economia e Gestão – Relações Governamentais. Master em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP/SP). Pós-graduada em Regulação de Telecomunicações pela Universidade de Brasília - UNB. Atua na Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República (fabiana.dias@presidencia.gov.br; fafadiass@hotmail.com).

ANEXO

Resposta à consulta ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-sic.

Por meio do protocolo nº 03006009750201901 foi feito o seguinte questionamento: “Gostaria de receber informações sobre as atividades desenvolvidas pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, apenas no tocante ao tema DESBUROCRATIZAÇÃO. Histórico das atividades desde 01 de janeiro de 2019, registro de melhores práticas, planejamento cadastrado e realizado, próximos passos, objetivos, alcance, gargalos. Gostaria de saber o que o Governo tem feito para impulsionar a desburocratização, em qual nível hierárquico se encontram as definições de prioridade, se há regulamentação atual vigente sobre o tema, se há grupo de trabalho ou Diretor de Programa definido. Informações sobre todo o procedimento de desburocratização do Governo. Agradeço”.

“Senhor(a),

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, informamos que a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital - SEDGG, do Ministério da Economia, tem por competência supervisionar os projetos de eficiência administrativa e modernização governamental; coordenar e gerir os sistemas de pessoal civil e de organização administrativa; administrar recursos de tecnologia da informação e de serviços gerais; aperfeiçoamento técnico-profissional dos servidores; articular e supervisionar os órgãos e entidades envolvidos na integração de registro e da legalização de empresas; e registro público de empresas mercantis e atividades afins.

Aqui se encontram alguns projetos que esta Secretaria desempenhou no que se refere ao tema desburocratização:

Revisão do modelo de compra de passagens aéreas: A MP nº 877, de 25 de março de 2019, alterou a Lei nº 9.430, de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou entidades da administração pública federal. Essa autorização legal permite retomar a compra de passagens direto das companhias aéreas credenciadas, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, que vigorou até junho de 2018. Estima-se que, entre agosto de 2014 e dezembro de 2017 a economia foi de R\$ 41 milhões, quando comparado com o modelo de agenciamento de viagens. Importante destacar que a medida não estabelece isenção tributária, apenas transfere a obrigação do recolhimento do tributo da fonte pagadora para o próprio beneficiário do rendimento, não afetando a arrecadação. A compra direta atende 95% do volume físico da demanda do Poder Executivo federal por passagens aéreas. Entre os benefícios do retorno do modelo podemos destacar: (i) Mais transparência, controle; (ii) automatização e otimização do processo de compra e pagamento de passagens aéreas;

(iii) Mais segurança e rastreabilidade para o processo de compra e pagamento com possibilidade de registro dos dados do cartão em sistemas, uso de criptografia e outros requisitos de segurança dos dados; (iv) Descontos, reserva de tarifa e assento por até 72h, automação dos procedimentos, agilidade, transparência e controle; (v) Créditos referentes aos reembolsos de bilhetes emitidos e não utilizados que se encontram ?parados? nos cartões, serão facilmente devolvidos ao órgão/entidade como crédito no Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF; (vi) Redução de gastos públicos decorrentes de contratações emergenciais e licitações replicadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF.

Com a Edição da MP 877/19, o principal ponto a ser buscado é sua conversão em Lei, de forma a garantir a perenidade e a evolução deste modelo.

Alteração do Manual de Redação da Presidência da República: Com a finalidade de aproximar os agentes públicos e de diminuir barreiras impostas pela hierarquia funcional, foi elaborado um projeto que visa alterar o uso de pronomes de tratamento para os ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas em atos normativos e manifestações da Administração Pública Federal Direta e Indireta. A proposta estabelece que todos os agentes públicos deverão ser tratados pelos pronomes? Senhor? E? Senhora?, independentemente da posição que estes ocupam. Isso simplificará não apenas a forma de redigir os documentos, mas também a forma como os servidores e empregados públicos se tratam no dia a dia dentro dos órgãos públicos.

Publicação da Portaria nº 103, de 21 de fevereiro de 2019: Portaria do Ministro da Economia que estabelece medidas de racionalização do gasto público e traz, como novidades, a suspensão de novas contratações relacionadas a prestação de serviços de ascensoristas e da assinatura de jornais e revistas em meio físico, em favor das assinaturas digitais, mais baratas. O normativo representa mais um avanço nas iniciativas de centralização de licitações e contratos para atendimento de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, ao prever que decisões estratégicas nos projetos da Central de Compras e nas análises de propostas de licitação e adesão à Ata de Registro de Preços - ARPs de outros órgãos sejam atribuídas a órgãos colegiados trazendo aumento do nível de governança nos processos de aquisições e contratações centralizadas e melhorando a transparência e segurança nesses processos.

Publicação da Instrução Normativa nº 1, de 2019: Inteligência Artificial em Prestação de Contas - Editada em conjunto com a Controladoria Geral da União, a IN nº 1, de 2019, estabelece novas regras para utilização do procedimento informatizado na análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses firmados pelo Governo Federal por meio do sistema Siconv. A IN possibilita que o ministério repassador dos recursos utilize inteligência artificial, por meio do sistema? Malha Fina de Convênios? desenvolvida pela CGU, para realizar a análise automatizada das prestações de contas enviadas a partir de 1º de setembro de 2018, desde que o estoque pendente tenha sido saneado. A medida complementa a IN nº 5/2018.

Aplicativo Mobile do COMPRASNET: Lançado no início de fevereiro, o App ComprasNet Mobile é mais uma ferramenta que permite aos fornecedores de bens e serviços para o setor público acompanhar oportunidades de participação em licitações. O aplicativo pode ser baixado gratuitamente nas lojas da Google Play e Apple Store. A partir das 5 da manhã, em dias úteis, os usuários do App receberão notificações no celular sobre a abertura das licitações de bens e serviços, bem como detalhes para participar de licitações do Executivo federal.

Fruto de uma parceria firmada entre o Ministério da Economia e o Sebrae, que investirá aproximadamente R\$ 11 milhões na modernização do sistema de compras públicas do Governo Federal (Comprasnet) nos próximos anos, o App Comprasnet Mobile é a primeira entrega dessa atuação conjunta.

O App facilita a comunicação e o acesso à informação dos pequenos fornecedores. Democratiza o processo de compras governamentais e também facilita o controle, seja para os órgãos de controle ou para o cidadão que quer acompanhar a licitação. Espera-se externalidades positivas de toda a sorte.

Painel de Viagens: O Painel de Viagens foi lançado em 13 de fevereiro de 2019 e permite, de maneira rápida e intuitiva, o cruzamento de informações sobre todos os deslocamentos comerciais nacionais e internacionais realizados por servidores públicos ou funcionários a serviço da União, realizados por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Atualizada semanalmente, a ferramenta integra o conceito de governo digital, ampliando a transparência e melhorando a eficiência da gestão, garantindo maior transparência dos gastos governamentais, aumentando da eficiência da gestão e facilitando as atividades de controle.

Simplificação de Abertura de Empresas: Dentre outras publicações, destaca-se a Medida Provisória nº 876, de 13 de março de 2019, que prevê o registro automático da constituição de Empresário Individual, Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli) e Sociedade Limitada (Ltda), bem como possibilidade de advogados e contadores declararem a autenticidade de documentos perante as Juntas Comerciais. Tal publicação favorece na melhoria do ambiente de negócios no Brasil, mediante a simplificação e desburocratização do registro de empresas; na viabilidade de registro automático de grande parte das empresas; na dispensa para que o cidadão tenha que autenticar documentos em cartório ou levar o documento original na Junta Comercial; além de favorecer na diminuição do número de dias para abertura da empresa e reduzir o tempo e custo para o empreendedor.

CPF como chave universal para acessar benefícios e serviços públicos: Foi publicado o Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, que institui o CPF como instrumento suficiente e substitutivo da identificação do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e utilização de serviços públicos. Pela medida, o cidadão somente precisará portar ou memorizar o número de CPF, dispensando-se a apresentação de outros documentos como CTPS, PIS, PASEP, CNH, NIS, NIT, Certificado de Alistamento Militar, etc. O decreto ratifica também a Carta de Serviços ao Usuário, que tem por objetivo informar os serviços prestados pelo órgão ou pela entidade do Poder Executivo federal; as formas de acesso a serviços; os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público; e os serviços publicados no Portal de Serviços do Governo Federal. Assim, busca-se a eliminação de exigências de informações e documentos na prestação dos serviços públicos, promovendo os princípios da boa-fé e da simplificação dos serviços.

Publicação dos serviços das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES: O Portal de Serviços (servicos.gov.br) é a ferramenta centralizadora de informações e serviços públicos digitais, criada para ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos brasileiros aos serviços públicos digitais, inclusive por meio de dispositivos móveis. Após a realização da 3ª fase do Censo de Serviços Públicos, foram incluídos no Portal de Serviços mais de 900 serviços educacionais oferecidos pelas universidades e institutos federais. Antes dispersos em diversas páginas, agora estão concentrados em um único endereço eletrônico, que agora oferece acesso a mais de 2,8 mil

serviços. Tal iniciativa aumenta a viabilidade de integração dos serviços públicos, bem como amplia o conhecimento dos cidadãos ao uso do Portal de Serviços como canal único de acesso.

Transformação Digital de Serviços: Dois meses antes do previsto, a meta anual de transformação digital foi atingida, ao entregar 400 novos serviços: e.g.: carteira de trabalho, aposentadoria por tempo de contribuição e auxílio-maternidade rural. Esses são alguns dos serviços transformados em digitais neste ano, agilizando e facilitando o acesso do cidadão aos serviços públicos. Todos eles agora podem ser acessados pelo Portal gov.br. Além da maior prestação e facilidade para o cidadão acessar os serviços, estima-se economia de R\$ 1,64 bilhão por ano, apenas com os serviços entregues desde janeiro.

Com a transformação de serviços, os cidadãos podem ter acesso a diversos serviços públicos pela internet, sem precisar se deslocar e pegar filas, economizando tempo e dinheiro.

Plataforma de Autenticação Única do Cidadão: O Ministério da Economia, em parceria com o Serpro, unificou o acesso à plataforma de serviços Gov.Br. Agora, com um único login, é possível acessar o que é ofertado no Portal de Serviços e Meu INSS, entre dezenas de outras soluções. Essa simplificação beneficiou, automaticamente, mais de 25 milhões de usuários já cadastrados, e melhorou a experiência de dezenas de milhares que se registram diariamente. A ferramenta de autenticação permite que o usuário acesse diversos serviços e sistemas integrados com apenas uma única conta (login), simplificando sua interação com o Estado. Dentro do governo, essa solução também viabilizará seu uso por diferentes órgãos, reduzindo o custo e gerando ganhos de escala.

Simplificação da autorização de funcionamento de empresas estrangeiras no Brasil: Em 08 de maio de 2019, foi publicado o Decreto N° 9.787 de 2019, que delega competência ao Ministro de Estado da Economia para decidir e praticar os atos de autorização de funcionamento no País de sociedade estrangeira. Com a medida, o prazo de autorização para abertura de uma filial estrangeira no Brasil caiu de 45 para apenas 3 dias.

O decreto permite que o Departamento Nacional de Registro de Empresas e Integração (DREI), integrante da estrutura do Ministério da Economia, seja a instância responsável pela análise da documentação e pela emissão da autorização para abertura de filiais no Brasil antes do registro na junta comercial. A transformação digital do serviço já havia simplificado a obtenção da autorização para abrir filiais no país.

Até abril de 2019, era preciso entregar a documentação em duas vias, pessoalmente ou pelo correio. No entanto, ainda era necessário o envio do processo para que a Casa Civil se manifestasse sobre o pedido por meio de publicação no Diário Oficial da União. Isso fazia com que o processo demorasse, em média, 45 dias para chegar ao interessado.

A simplificação dos processos de autorização de abertura de filiais estrangeiras propicia a melhoria do ambiente de negócios para atrair cada vez mais investimentos ao Brasil.

Classificação de atividades de baixo risco para as atividades econômicas: A edição da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, denominada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabeleceu normas gerais de garantias de livre mercado e análise de impacto regulatório. Dentre as importantes alterações para o favorecimento do ambiente de

negócios, a MP traz como direito de toda pessoa, natural ou jurídica, essencial para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País, "desenvolver, para sustento próprio ou de sua família, atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica." São considerados atos públicos de liberação, exemplificativamente, licenças, autorizações, inscrições e alvarás exigidos como condição prévia para o exercício de atividade econômica.

Para regulamentar a MP, foi publicada a Resolução nº 51 do Comitê Gestor para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios, de 11 de junho de 2019, que define quais atividades podem ser consideradas como de baixo risco, dispensando o empreendedor da necessidade de todos os atos públicos de liberação da atividade econômica para plena e contínua operação e funcionamento do estabelecimento. As atividades de baixo risco contempladas pela Resolução como baixo risco A não comportam vistoria. Assim, estimula-se o empreendedorismo no país, permitindo o desenvolvimento de negócios considerados de baixo risco sem depender de qualquer ato público de liberação por parte da administração pública.

Em respeito à autonomia dos entes federativos, a esta Resolução deverá ser observada apenas na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica. Assim, a aplicação da Resolução federal passa a ser um direito dos empreendedores nos Estados e Municípios que não tenham legislações próprias definindo as atividades de baixo risco que são dispensadas de qualquer ato público de liberação.

Novo Pregão Eletrônico: É o normativo que irá regulamentar a modalidade de licitação pregão - na forma eletrônica para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, inclusive os comuns de engenharia. Também trata sobre a dispensa eletrônica, no âmbito federal. O mesmo normativo pretende substituir o Decreto nº 5.450/05, que atualmente regulamenta o pregão. O principal benefício do decreto é o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, implementando práticas administrativas já utilizadas na Administração Pública, nas jurisprudências dos Tribunais, nas legislações mais modernas e nos estudos do Banco Mundial, para inovar as contratações públicas e trazer maior economicidade para a gestão dos recursos públicos. A nova regulamentação pretende mitigar o mau uso do pregão eletrônico e inibir práticas combinadas e reiteradas de empresas que utilizam? Robôs? E as que se passam por? Coelhos? A nova norma tem como objetivo potencializar os ganhos nos processos de compras, dinamizando a disputa, gerando economia de tempo e de recursos públicos. O Banco Mundial estima que as mudanças trazidas pelo novo Decreto, no que se refere ao envio de lances, podem gerar economia entre 0,6% a 7,1% sobre o volume total de compras por pregão eletrônico.

Racionalização das Normas para melhoria da eficiência: O Ministério da Economia extinguiu, no terceiro trimestre de 2019, mais de 700 portarias relativas às Secretarias de Gestão, de Governo Digital, e de Gestão e Desempenho de Pessoal, vinculadas à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, com o intuito de atender ao plano de governo de busca pela desburocratização, simplificação e automatização dos processos e prevê a racionalização das normas para torná-las mais viáveis.

A medida visou à atualização, revisão, consolidação e alteração de atos normativos, bem como simplificação e garantia do acesso desburocratizado, transparente, coerente, conciso e facilitado às normas tanto para gestores e servidores públicos, quanto para a sociedade em geral,

aprimorando as práticas de gestão, a melhoria da organização e da disponibilização de sua documentação.

Uma melhor racionalização e sistematização da legislação e uma maior transparência da informação implicarão o aprimoramento da eficiência da Administração Pública e a desburocratização e simplificação do relacionamento do órgão com o cidadão.

Racionalização dos contratos de tecnologia da informação: Em 18 de setembro de 2019, foi publicada a Instrução Normativa (IN) nº 202/2019 que altera a IN nº 1/2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. A alteração visa estabelecer novas regras para as compras governamentais, provendo economia nas compras dos grandes fabricantes de TI, além de maior padronização e simplificação do processo de aquisição pelos órgãos. O teto para as compras deverá ser publicado individualmente para cada fornecedor, em formato de acordo corporativo, negociado entre as partes ou de forma unilateral pelo governo, com base no histórico de contratações e em pesquisas de mercado. Tal medida busca padronizar, economizar e simplificar o processo de contratação de tecnologia da informação com os grandes fornecedores do Governo.

Plataforma de pagamentos digitais de serviços - PagTesouro: Em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Banco do Brasil, a Secretaria de Governo Digital lançou uma nova plataforma de pagamentos para o Governo, o PagTesouro. Trata-se da modernização da forma de interação entre o governo e o cidadão, apoiado na transformação digital, que possibilitará a redução de burocracia, maior eficiência dos serviços públicos, reduzindo o tempo de resposta do Estado para a sociedade. A transformação permitirá ao cidadão bancarizado ou não maior flexibilidade na hora de realizar pagamentos por taxas ou serviços públicos, fugindo do convencional boleto para formas mais atuais, como até mesmo a carteira digital, a partir de 2020. A iniciativa, que em um primeiro momento será disponibilizada apenas para clientes do Banco do Brasil, em razão do atual convênio da STN com a instituição financeira, faz parte de um projeto muito maior. O planejamento é que também sejam disponibilizados, em breve, outros meios de pagamentos digitais em linha com as tendências tecnológicas e de mercado e as melhores práticas do mercado mundial no setor, sendo estendidos para outros órgãos e instituições que arrecadam por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). Esse movimento beneficiará tanto o cidadão quanto as empresas, através de processos mais ágeis e seguros para o pagamento de taxas ao Governo Federal.

Junta Oficial em Saúde por meio de videoconferência: A Junta Oficial em Saúde por meio de videoconferência é um serviço que possibilita a avaliação pericial com a presença física obrigatória de apenas um perito oficial, estando os outros dois conectados remotamente. Antes, era exigida a presença dos três profissionais no mesmo recinto do periciando. Essa avaliação é necessária quando o servidor requer um benefício em que haja exigência expressa na legislação, como em casos de aposentadoria por invalidez. Este serviço foi instituído pela Portaria nº 190/2019.

A medida tem como objetivo modernizar e desburocratizar o processo e reduzir gastos com despesas de deslocamento, como diárias e passagens. Com a junta por videoconferência, a despesa de deslocamento custeada pela Administração Pública, quando não houver médicos no município, será com apenas um profissional, e não mais com três. Durante a avaliação, os peritos deverão

estar conectados simultaneamente por meio do recurso de videoconferência e do Sistema Integrado de Administração de Pessoas (SIAPE).

O serviço permitirá a realização de exames periciais com a celeridade necessária ao bom controle dos afastamentos e da concessão de benefícios, viabilizando a agilidade administrativa, ou seja, a tomada de decisões, sem prejuízo do sigilo profissional. Além disso, vai proporcionar uma redução de deslocamentos, o que implicará uma economia de tempo e recursos. O servidor será beneficiado pela eficiência e agilidade do atendimento e pela possibilidade de realização de perícia em locais onde não existem profissionais suficientes para a avaliação.

Implementação do Decreto de Doações: O decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, entrou em vigor em 12 de agosto e estabeleceu que qualquer pessoa física ou jurídica de direito privado pode doar bens e serviços ao governo federal, sem ônus ou encargos.

Para operacionalizar essas doações foi criada a plataforma Reuse, na qual os interessados em realizar doações privadas ao Executivo passaram a contar com duas opções para doar: (i) a "manifestação de interesse", em que o usuário oferece bens e serviços para a Administração Pública e (ii) o "chamamento público", em que o governo, por meio de edital, solicita a doação de algum bem móvel ou serviço. Qualquer órgão ou entidade da administração direta, autarquia ou fundação pode usar essa ferramenta, que ficará disponível no site www.comprasgovernamentais.gov.br

O uso da ferramenta permitirá a otimização do gasto público, evitando aquisições desnecessárias e garantindo o melhor aproveitamento de bens móveis que estejam sem utilização nos diversos órgãos e entidades federais.

Conversão em lei da MP da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019): Com a publicação da Lei nº 13.874 em 20 de setembro de 2019, conhecida por Lei da Liberdade Econômica, estima-se diminuir a burocracia e facilitar a abertura de empresas. Dentre as principais medidas destaca-se o arquivamento automático de atos, documentos e declarações com informações meramente cadastrais; a possibilidade de declaração de autenticidade de documentos por advogados e contadores; o registro automático para constituição, alteração e extinção de grande parte das empresas e sociedades; o registro de ato constitutivo, alterações e extinções independentemente de aprovação governamental; a vedação da cobrança pelo arquivamento dos documentos relativos à extinção do registro de empresário individual, Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli) e sociedade limitada; e a ampliação das possibilidades do Poder Executivo Federal em propor e executar a prática de atos empresariais por meio eletrônico, de modo a desburocratizar cada vez mais o registro de empresas mercantis no Brasil. Com as mudanças geradas a partir da implementação da lei, espera-se tornar mais fácil a abertura de empresas, além de fortalecer as empresas já existentes. Além disso, estima-se a melhoria do ambiente de negócios, permitindo que o empreendedor tenha maior confiança para investir em inovação, promovendo a geração de mais empregos com a geração de novos postos de trabalho.

Compartilhamento de dados e interoperabilidade: A facilidade no acesso dos cidadãos aos serviços públicos federais é o foco do Decreto 10.046/2019, publicado em 10 de outubro de 2019. A medida institui o Cadastro Base do Cidadão (CBC), estabelece níveis de compartilhamento de dados e cria o Comitê Central de Governança de Dados como instância para mediação de conflitos no assunto. Na prática visa, entre outros objetivos, evitar o deslocamento dos cidadãos de órgão em órgão público para juntar documentos e certidões para realizarem o serviço que desejam. O

objetivo é que o Cadastro Base do Cidadão consolide-se como a única referência de informações dos cidadãos para o governo, tendo um governo único para um cidadão único. Assim, não será mais necessário realizar cadastros ou informar os mesmos dados para diferentes instituições. Será composto pelos dados do CPF e também pela integração de dados específicos de outras bases dos órgãos públicos.

Portal Único do Governo - Gov.br: Para facilitar o acesso do cidadão brasileiro aos serviços públicos, o governo federal lançou o portal gov.br, plataforma que vai reunir o conteúdo dos sites do Poder Executivo em um único canal. Até o momento, já foram migrados para a nova ferramenta o Portal de Serviços, o do Planalto e o do Governo do Brasil. Juntos, os três sites recebiam cerca de 13 milhões de visitantes por mês. Até o fim de 2020, 1,6 mil sites da administração federal farão parte do gov.br e serão oferecidos mais de mil serviços digitalizados. Na nova plataforma, cada órgão continuará a ter a sua página institucional, com autonomia de gestão. A manutenção e o desenvolvimento, porém, serão centralizados, o que deve gerar para os cofres públicos uma economia de R\$ 100 milhões ao ano.

Decreto Plataforma + Brasil: O Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, foi publicado em 2 de outubro e estabeleceu a Plataforma + Brasil como sistema integrado que reunirá em um só local as diferentes modalidades de transferências de recursos da União a estados e municípios. A ferramenta reúne no mesmo canal dados sobre execução de obras e aplicação dos recursos repassados pela União para a entrega de políticas públicas.

Até 2022, a plataforma reunirá dados de 29 modalidades de transferências da União, totalizando cerca de R\$ 380 bilhões. Os primeiros recursos federais a migrarem para a Plataforma foram as transferências executadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, de colaboração e de fomento, que movimentam aproximadamente R\$ 9,8 bilhões ao ano. Em novembro serão incluídos o Fundo Penitenciário, o Fundo de Segurança Pública do Ministério da Justiça e o Fundo de Amparo ao Trabalhador, totalizando cerca de R\$ 2,5 bilhões ao ano. Em seguida, ainda em 2019, serão incluídos os termos de compromisso que operacionalizam obras.

Além de viabilizar a tomada de decisão dos gestores para execução desses recursos, a medida amplia o monitoramento pelo cidadão do montante transferido anualmente a estados, municípios e organizações da sociedade civil”.