

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALEM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO - MPGD

BUROCRACIA E EMPREENDEDORES PÚBLICOS: O CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO – TRANSFORMAGOV

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Patrícia Parra Ferreira

BRASÍLIA – DF

Outubro de 2025

BUROCRACIA E EMPREENDEDORES PÚBLICOS: O CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO – TRANSFORMAGOV

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestra em Governança e Desenvolvimento.

Estudante: Patrícia Parra Ferreira

Orientadora: Profª. Drª. Regina Luna Santos de Souza

BRASÍLIA – DF

Outubro de 2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

F3831b Ferreira, Patrícia Parra

Burocracia e empreendedores públicos: o caso do programa de gestão estratégica e transformação do Estado – TransformaGov / Patrícia Parra Ferreira. -- Brasília: Enap, 2025.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

1. Políticas Públicas. 2. Capacidade Estatal. 3. Burocracia. 4. Governança. 5. Administração Estratégica. 6. Programa de Governo. I. Título. II. Souza, Regina Luna Santos de orient.

CDD 320.6

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

PATRÍCIA PARRA FERREIRA

BUROCRACIA E EMPREENDEDORES PÚBLICOS: O CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO – TRANSFORMAGOV

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestra em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 6 de outubro de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Profª. Drª. Regina Luna Santos de Souza (orientadora) - ENAP

_____

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes - ENAP

_____

Prof. Dr. Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ

BRASÍLIA

Outubro de 2025

DEDICATÓRIA

Para minha irmã, Vanessa Parra Ferreira, suporte emocional e intelectual de uma vida inteira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora, Prof. Doutora Regina Luna Santos de Souza, amiga de longa data, que primeiro me convenceu a fazer mestrado na ENAP e depois se tornou minha orientadora. Agradeço por nunca ter deixado eu desistir.

Ao Prof. Dr Luiz Carlos Delorme Prado, que aceitou ser o avaliador externo da banca de defesa da dissertação, por ser meu mentor em toda a minha carreira profissional e que sempre insistiu para que eu também trilhasse uma carreira acadêmica. Ao Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, colega da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que acompanhou este trabalho desde a qualificação.

A Jair Schmitt, companheiro querido, que revisou o primeiro pré-projeto de dissertação que foi apresentado no processo de seleção e esteve ao meu lado me dando apoio desde o início dessa jornada.

Ao meu filho, Martin Parra dos Santos, que entendeu todas as minhas ausências e a importância do mestrado para mim. Aos meus pais, Nelson Poço Ferreira e Marilda Parra Ferreira, pela vida e apoio constantes. À minha irmã, Vanessa Parra Ferreira, a quem já dediquei essa dissertação.

Ao João Villaverde, Secretário de Articulação Institucional do Ministério do Planejamento e Orçamento, em nome de quem agradeço a toda a equipe da SEAI que me apoiou durante os dois primeiros anos. Ao Roberto Seara Machado Pojo Rego, atual Secretário de Gestão e Inovação, em nome de quem agradeço a toda a equipe da SEGES que me acolheu na época da redação dessa dissertação e soube compreender o meu momento de vida.

Ao Cristiano Heckert, ex-secretário de Gestão, que me acolheu em sua equipe e nos deixou sonhar, essa dissertação só existe por causa dele, em nome de quem também agradeço a todos os entrevistados pelo seu tempo, paciência e disposição de abrir mão do anonimato.

À Priscilla Rosa Pimentel Sganzerla, colega de MPO e de mestrado, por todo o apoio nessa caminhada, em nome de quem agradeço a todos os meus colegas de mestrado.

Ao Caio Macedo, revisor do texto final, pelo profissionalismo.

Por fim, e não menos importante, a todos os professores, técnicos e comunidade da Escola Nacional de Administração Pública.

A muitos os poetas lembrariam
Que o homem não é para ser engolido
Por vossas gargantas mentirosas.
E sempre um ou dois dos vossos engolidos
Deixarão suas heranças, suas memórias

Hilda Hist

Não sou esquerda
nem direita
Vivo mesmo
de ponta
cabeça

Patrícia Parra

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AGU – Advocacia-Geral da União
- ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- APF – Administração Pública Federal
- CCE – Cargo Comissionado Executivo
- CGCAT – Coordenação-Geral de Carreiras Transversais
- CGSIM – Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa
- CGU – Controladoria-Geral da União
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- FCE – Função Comissionada do Executivo
- FCPE – Função Comissionada do Poder Executivo
- IIPP – *Institute for Innovation and Public Purpose*
- MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
- ME – Ministério da Economia
- MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
- MP – Ministério do Planejamento
- MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- PGT – Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional
- PPA – Plano Plurianual
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PSL – Partido Social Liberal
- PT – Partido dos Trabalhadores
- SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
- SEDGG – Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

- SEGES – Secretaria de Gestão
- SEI – Sistema Eletrônico de Informação
- SGP – Secretaria de Gestão de Pessoas
- SGD – Secretaria de Governo Digital
- SICONV – Sistema de Convênios
- SIORG – Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
- SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
- SPU – Secretaria de Patrimônio da União
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TI – Tecnologia da Informação
- TRF – Tribunal Regional Federal
- UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
- UK – *United Kingdom*
- USA – *United States of America*
- WP – *Working Paper*

LISTA DE TABELAS

Quadro 1. Pactuação de PGT..... p.23

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparativo da evolução do iGovPub..... p. 25

Gráfico 2: Carreiras dos entrevistados..... p. 61

RESUMO

Esta dissertação analisa a formulação e implementação do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov, instituído pelo Decreto nº 10.382/2020, no âmbito da administração pública federal. A pesquisa busca compreender os fatores que possibilitaram a implementação do programa em um governo que, paradoxalmente, apresentava resistência ao fortalecimento estatal. A partir da teoria dos múltiplos fluxos, de John Kingdon (2014), e da literatura sobre capacidades estatais, investiga-se o papel dos empreendedores públicos e da burocracia de carreira, em especial, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). O estudo adota metodologia qualitativa, com base em estudo de caso, entrevistas com gestores envolvidos e análise documental. Os resultados apontam que a qualidade da burocracia, associada à abertura de janelas de oportunidade e ao acoplamento dos fluxos de problemas, políticas e política, foi determinante para o êxito do TransformaGov. Além de ganhos de eficiência administrativa, o programa contribuiu para a construção de capacidades estatais, consolidando-se como uma experiência relevante para a governança pública no Brasil.

Palavras-chave: TransformaGov; políticas públicas; burocracia; capacidades estatais; governança.

ABSTRACT

This work analyzes the formulation and implementation of the Strategic Management and State Transformation Program – TransformaGov, established by Decreto No. 10.382/2020, within the scope of the Brazilian federal public administration. The research seeks to understand the factors that enabled the implementation of the program in a government that, paradoxically, showed resistance to state strengthening. Drawing on John Kingdon's (2014) Multiple Streams Framework and the literature on state capacity, it investigates the role of public entrepreneurs and career bureaucracy, especially Specialists in Public Policy and Government Management (EPPGG). The study adopts a qualitative methodology, based on a case study, interviews with key managers, and documentary analysis. The findings indicate that bureaucratic quality, combined with the opening of policy windows and the coupling of problem, policy, and politics streams, was decisive for TransformaGov's success. Beyond improving administrative efficiency, the program contributed to state capacity building, consolidating itself as a relevant experience for public governance in Brazil.

Keywords: TransformaGov; public policy; bureaucracy; state capacity; governance.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO..... p.15

2 – O PROGRAMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO – TRANSFORMAGOV..... p. 20

3 – REFERENCIAL TEÓRICO..... p. 29

3.1. Teoria dos Múltiplos Fluxos de Políticas Públicas……..... p.29

3.1.1. Participantes..... p. 30

3.1.2. Fluxo dos Problemas..... p. 32

3.1.3. Fluxo das Políticas Públicas..... p. 33

3.1.4. Fluxo da Política..... p. 35

3.1.5. Janela de Oportunidade para Política Pública..... p. 36

3.2. Capacidades Estatais..... p. 38

4 – ANÁLISE DE DADOS..... p. 40

4.1. Participantes..... p. 40

4.2. Fluxo dos Problemas..... p. 40

4.3. Fluxo das Políticas Públicas..... p. 41

4.4. Fluxo da Política..... p. 53

4.5. Janela de oportunidade para política pública e empreendedores públicos……..…… p. 57

4.6. Qualidade da burocracia……..…….…… p. 60

4.7 Construção de capacidades estatais……..…… p. 65

5 – ACHADOS DA PESQUISA……..……. p. 67

5.1 Participantes: a força da burocracia profissional…….……. p. 67

5.2 Fluxo dos problemas: a definição interna de desafios estruturais……..……. p. 67

5.3 Fluxos das políticas públicas: a recombinação da “sopa primordial”…….....……. p. 68

5.4 Fluxo da política: estabilidade e petmissividade institucional…….....……. p.69

5.5 Janela de oportunidade e empreendedorismo público: ação estratégica e acomplamento de fluxos…….....…….. p.69

5.6 Qualidade da burocracia: competência, estabilidade e motivação pública…….....…….. p.70

5.7 Construção de capacidades estatais: legado institucional…….....…….. p.70

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS …….……. p. 71

7 – REFERÊNCIAS……...… p. 74

ANEXO – Transcrições das entrevistas ……..……. p. 78

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, a discussão sobre a reforma do Estado apontou para necessidade de melhoria do padrão de desempenho, para adoção de práticas mais efetivas de gestão, assim como para a necessidade de construção de capacidades estatais. Este último item, aparentemente, é um consenso na literatura de administração pública, especialmente por sua correlação com promoção do desenvolvimento. Diversos programas implementados pelo Governo Federal Brasileiro ao longo das últimas décadas miraram esse objetivo. Nesse sentido, a presente dissertação de mestrado repousa seu foco em uma das iniciativas mais recentes e pretende compreender os fatores preponderantes para que o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), instituído pelo Decreto 10.382/2020 (Brasil, 2020a), fosse implementado.

O TransformaGov e o contexto em que foi apresentado será objeto de maior aprofundamento na sessão seguinte. Importa dizer que ele foi apresentado e implementado durante uma das gestões que mais se destacou pela mudança política, em termos de descontinuidade de políticas públicas com perda de capacidades estatais construídas nessas políticas públicas, e que mais se declarou contrária a ações de fortalecimento do Estado, tendo em vista o discurso liberal de Estado Mínimo. O programa objetivava avaliar e modernizar a gestão estratégica dos órgãos integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com isso, o Ministério da Economia, chefiado pelo então ministro Paulo Guedes, esperava otimizar a implementação de suas políticas públicas remanescentes, conferir mais eficiência ao gasto público e, dessa forma, entregar mais valor à sociedade.

A hipótese inicial levantada no presente estudo deriva de leitura feita da obra *Agendas, alternatives, and public policy*, de John Kingdon (2014), em especial, a tese sobre os múltiplos fluxos na definição de uma política pública. Propõe-se avaliar se os fluxos de política pública, conforme expostos pelo mencionado autor, convergiram, naquele momento, pela agenda do Governo, a pressão da mídia e de outros atores públicos (TCU, por exemplo), pela melhoria do desempenho governamental e a necessidade de apresentação de resultados e a ação da burocracia que estava nos cargos de direção na Secretaria de Gestão (SEGES) e na Secretaria Especial de Desburocratização e Governo Digital (SEDGG), membros da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Uma segunda linha de investigação tratada, que decorre dessa primeira, foi verificar se

o programa TransformaGov tinha como objetivo consciente de longo prazo a construção de capacidades estatais. Caso isso fosse comprovado, abrir-se-ia uma possibilidade grande de avaliação do fortalecimento da gestão em um governo notadamente contrário ao fortalecimento do Estado.

A qualidade da burocracia constitui, portanto, o eixo central desse conceito sobre o qual este estudo se debruça. Parte-se do entendimento de que intervenções em programas capazes de promover aprendizado organizacional, como o TransformaGov – objeto do estudo de caso desta pesquisa de mestrado – tendem a gerar resultados mais consistentes e efetivos.

Desde a década de 1990, discutiu-se, no Brasil, a estrutura e o funcionamento das burocracias. As burocracias podem se estruturar a partir do tipo ideal weberiano, com estrutura hierárquica com linhas claras de autoridade, tomada de decisões baseada em regras formais, recrutamento meritocrático e foco em eficiência e responsabilidade. Mais recentemente, torna-se uma ideia corrente de que podem se apresentar como burocracias inovadoras, conforme exposto por Kattel *et all*. (2019). O estudo de caso aqui proposto também pretende investigar se a burocracia que desenhou o programa TransformaGov pode ser considerada uma burocracia inovadora.

Pelos objetivos propostos, a presente pesquisa seguiu metodologia qualitativa e foi realizada pela técnica de estudo de caso. A metodologia de estudo de caso é caracterizada pela análise aprofundada de uma unidade de um fenômeno, com a intenção de gerar elementos explicativos que possam ser aplicados a uma categoria mais ampla de casos. Destaca-se pela capacidade de produzir inferências causais fortes, de aprofundamento das unidades estudadas e, especialmente, pelo seu potencial de teorização, ao enfatizar as especificidades dos casos e compreender em profundidade as relações causais entre variáveis (EV e Gomes, 2014).

A escolha pela técnica de estudo de caso também se justifica pelo que Robert K. Yin preconiza em *Case study research design and methods* (2014). De acordo com o autor, realizar pesquisa por estudo de caso seria o método preferencial, em comparação aos outros, em situações quando (1) as principais questões de pesquisa são questões de "como" ou "por que"; (2) um pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre eventos comportamentais; (3) o foco do estudo é um fenômeno contemporâneo (em oposição a um fenômeno inteiramente histórico).

Como a primeira parte de uma definição dupla, um estudo de caso investiga um fenômeno contemporâneo (o "caso") em seu contexto do mundo real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto podem não ser claramente evidentes. A segunda parte da

definição aponta para o desenho do estudo de caso e as características da coleta de dados, como a forma como a triangulação de dados ajuda a abordar a condição técnica distinta em que um estudo de caso terá mais variáveis de interesse do que pontos de dados.

Entre as variações em estudos de caso, um estudo de caso pode incluir casos únicos ou múltiplos, pode ser limitado a evidências quantitativas e pode ser um método útil para realizar uma avaliação.

Dada a participação da autora como EPPGG, da formulação e implementação do TransformaGov, cuidados adicionais foram tomados no tratamento dos dados para manter a imparcialidade necessária ao estudo acadêmico. Para tanto, foi utilizada a triangulação em pesquisa qualitativa[1] (Bauwens, 2010), com (i) triangulação por fonte de dados (dados coletados de diferentes pessoas ou em diferentes momentos ou, ainda, de diferentes lugares); (ii) triangulação por teoria, que implica que as hipóteses são informadas por mais de uma perspectiva teórica ou que diferentes teorias são usadas para interpretar os dados do pesquisador; (iii) triangulação metodológica, que implica incorporar diferentes abordagens metodológicas para capturar diferentes aspectos do fenômeno e fortalecer a validade dos seus achados.

A coleta de dados se deu por meio de quatorze entrevistas. Um entrevistado não deu retorno à mestranda para validar a entrevista e, por isso, os dados obtidos em sua entrevista foram descartados. Foram usadas treze entrevistas. Na análise dos dados procurou-se demonstrar sempre as afirmações por mais de uma pessoa. Quando somente uma pessoa falou sobre algo, isso foi explicitado no texto.

As entrevistas foram realizadas remotamente, por meio do aplicativo *Teams*, da Microsoft, gravadas e transcritas. Após a transcrição, todas foram encaminhadas para os entrevistados e validadas. Também foram colhidos dados sobre o TransformaGov por meio de revisão documental do programa, que corroboraram o afirmado nas entrevistas.

---

1. Por "triangulação", adota-se o mesmo conceito utilizado por Kritika Oberoi (2024): *"In qualitative research, triangulation is the method that helps researchers build a strong case for their findings. Just like a detective who gathers evidence from multiple sources to solve a complex mystery, a researcher using triangulation draws upon various data points, methods, and perspectives to paint a more complete picture of the topic at hand. So, what is triangulation in qualitative research? At its core, triangulation involves using different approaches to study the same research question. By collecting data from diverse sources, employing multiple methods, or even collaborating with other researchers, you can cross-check your findings and ensure that your conclusions are well-supported. This process of looking at your research from different angles helps to enhance the credibility and validity of your results, giving your audience greater confidence in your work". Artigo disponível em https://www.looppanel.com/blog/triangulation-in-qualitative-research, consultado em setembro de 2025.*

A partir da revisão teórica, foram construídas as seguintes categorias de análise: (i) participantes; (ii) fluxo dos problemas; (iii) fluxo das políticas públicas; (iv) fluxo da política; (v) janela de oportunidade e empreendedorismo público; (vii) qualidade da burocracia e (viii) construção de capacidades estatais.

As entrevistas foram codificadas com o apoio do *software* Atlas TI, manualmente, sem utilização de codificação por inteligência artificial, com base nas categorias pré-definidas.

A metodologia adotada combina rigor científico com flexibilidade analítica, características inerentes à pesquisa qualitativa. Ao empregar o estudo de caso, a triangulação de dados e uma análise cuidadosa e sistemática, a pesquisa buscou garantir a validade, a confiabilidade e a relevância dos achados. Esse arcabouço metodológico permitiu explorar em profundidade o processo de formulação e implementação do TransformaGov, oferecendo contribuições significativas para a compreensão das dinâmicas envolvidas na construção de capacidades estatais e na elaboração de políticas públicas eficazes.

Para alcançar os objetivos definidos, a presente dissertação estrutura-se em mais cinco capítulos, a saber:

O segundo capítulo traz a contextualização do problema de pesquisa ao apresentar o programa TransformaGov e demonstrar, por alguns de seus resultados, a importância de formular uma compreensão abrangente dos fatores que possibilitaram sua implementação.

O terceiro capítulo traz o referencial teórico da pesquisa, que foi dividido em duas partes: os fluxos de política pública, de Kindgon (2014), e a literatura sobre capacidades estatais.

O quarto capítulo traz a análise dos dados coletados pelas entrevistas e foi subdivido em seis partes: (i) participantes, (ii) fluxo do problema, (iii) fluxo das políticas públicas, (iv) fluxo da política, (v) empreendedores públicos e (vi) capacidades estatais.

O quinto capítulo traz os principais achados de pesquisa e o sexto capítulo apresenta as considerações finais.

Este estudo é relevante para a compreensão do processo decisório e da implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente no contexto do Programa TransformaGov. Compreender os fatores que levaram à sua implementação é fundamental para avaliar a eficácia das políticas públicas e para a formulação de futuras iniciativas governamentais. A implementação do TransformaGov marca um momento importante na gestão pública brasileira,

promovendo a eficiência, a transparência e a inovação nos processos administrativos.

A relevância do estudo também está na aplicação da teoria dos múltiplos fluxos de políticas públicas, de Kingdon (2014). Essa abordagem teórica permite uma análise bem apropriada das condições e dos atores que influenciaram a implementação do TransformaGov. Além disso, a pesquisa oferece uma visão detalhada sobre a atuação dos empreendedores públicos destacando a importância da burocracia qualificada e das janelas de oportunidade para a tomada de decisões políticas. A análise dos fluxos de políticas públicas e a identificação dos fatores que convergiram para a implementação do TransformaGov fornecem percepções valiosas para gestores públicos, acadêmicos e formuladores de políticas, contribuindo para o aprimoramento das práticas de governança e gestão no setor público.

Portanto, este estudo não apenas esclarece os mecanismos que possibilitaram a implementação do TransformaGov, mas também oferece uma base teórica e empírica para futuras pesquisas e práticas na área de gestão pública. Ao explorar a interseção entre teoria e prática, a pesquisa fortalece o entendimento sobre a dinâmica das políticas públicas no Brasil.

Pelo exposto, espera-se haver demonstrado que o estudo proposto pode preencher uma lacuna relevante a respeito do funcionamento da burocracia, articular esse funcionamento com a literatura corrente da área do campo de públicas e, como será apresentado posteriormente, permitir a esta pesquisadora refletir sobre sua experiência profissional.

2. O PROGRAMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO – TRANSFORMAGOV

A eleição presidencial de 2018 foi vencida por Jair Bolsonaro, um político de direita que advogava a diminuição do tamanho do Estado e redução dos gastos estatais. Ele abraçou uma política econômica liberal, capitaneada pelo economista Paulo Guedes[2], que, já na equipe de transição, foi indicado como Ministro da Economia, um superministério resultado da fusão dos Ministérios da Fazenda; Orçamento e Planejamento; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho.

Dentro dessa estrutura, foi criada uma Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) e, para comandá-la, Paulo Guedes convidou Paulo Uebel[3]. Subordinadas a esta Secretaria Especial, ficariam a Secretaria de Gestão, a Secretaria de Gestão de Pessoas e a Secretaria de Governo Digital.

Em paralelo, ocorre um movimento interessante na Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental[4]. Em dezembro de 2018, a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) fez uma eleição entre seus associados para indicar um nome para Secretário de Gestão no governo que tomaria posse dia 1º de janeiro de 2019. O resultado dessa eleição foi a indicação do nome do EPPGG Cristiano Rocha Heckert[5].

---

[2] O ministro Paulo Guedes esteve à frente do programa econômico do então candidato Jair Bolsonaro e desde a campanha era apontado como ministro da Economia, participou da transição de governo e foi confirmado logo após a posse do presidente.

[3] Paulo Uebel havia trabalhado com Paulo Guedes do Instituto Millenium. Posteriormente, ele trabalhou na Prefeitura de São Paulo como secretário de Gestão, de 2017 a 2018. Quando saiu, ele preparou uma prestação de contas e enviou à algumas pessoas, dentre essas Paulo Guedes, que gostou do material e perguntou se ele podia preparar algo parecido para o governo federal. Uebel preparou o material e colaborou como cidadão levando ideias e informações para a campanha do candidato Jair Bolsonaro. Quando começou a transição, Guedes convidou Uebel para equipe de transição, e posteriormente para o cargo de secretário especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

[4]. "A Lei 7.834 de 12 de agosto de 1989, em seu Art. 1º, destina a carreira de EPPGG para a "execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica". Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) são os servidores responsáveis por assessorar, dirigir, coordenar, planejar e gerenciar atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, em diferentes graus de complexidade, responsabilidade e autonomia." – site da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP. https://anesp.org.br/carreira

[5] Cristiano Heckert foi eleito numa eleição interna da ANESP – Associação Nacional dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental realizada em outubro de 2018 para ser indicado para o cargo de secretário de gestão ao governo eleito. A lista foi levada ao Paulo Uebel, que realizou uma entrevista com Cristiano e posteriormente o convidou a assumir o cargo de secretário de Gestão.

O nome de Cristiano foi levado ao Paulo Uebel, que não o conhecia, e foi entrevistado por Uebel que estava entrevistando pessoas para compor sua equipe, em conjunto com Gleisson Rubin, outro EPPGG que já tinha sido convidado para permanecer no governo sendo secretário especial adjunto[6]. Uebel decidiu por convidar Heckert para ser Secretário de Gestão[7].

O Secretário Cristiano contava com a confiança da carreira dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, conhecidos como gestores governamentais, e montou sua equipe trazendo gestores e deixando a Secretaria de Gestão (SEGES) de portas abertas para quem lá quisesse trabalhar.

No primeiro semestre de 2019, foi formulado pela equipe da SEGES o Programa TransformaGov – Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado. O Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov foi instituído pelo Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a), no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O programa tem como escopo de implementar medidas de transformação institucional, de modernização das estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades de administração pública federal.

A formulação do programa contou com todas as áreas da SEGES e foram consultadas as outras secretarias da então a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Secretaria de Governo Digital (SGD). A coordenação do Programa ficou a cargo da Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa (CGSIM), coordenação-geral ligada diretamente ao gabinete do Secretário de Gestão.

Antes da criação do TransformaGov, a SEGES já estava atuando na promoção da gestão estratégica no governo federal e havia lançado uma Ata de Registro de Preços para contratação de consultoria especializada para realizar o planejamento estratégico institucional dos órgãos e entidades do governo federal[8]. Com a formulação do programa, o TransformaGov englobou

---

[6] Gleisson Rubin, servidor da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, era secretário-executivo do Ministério do Planejamento do governo Temer, anterior ao Bolsonaro, e participou da transição governamental na qual teve contato com Paulo Guedes, que conheceu seu trabalho e o convidou a permanecer no governo como secretário especial adjunto. Nessa posição, ele desempenharia um papel muito parecido com o de secretário-executivo, numa nova configuração do ministério da Economia, que englobou o Ministério do Planejamento

[7] (aqui, NR com uma breve descrição do que é a SEGES e quais são suas principais atribuições).

[8] Edital nº 3/2019 – Pregão eletrônico para registro de preços – Serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da administração pública federal. Objetos: (i) cadeia de valor; (ii) análise ambiental;(iii) referenciais e mapa estratégico; (iv)

todas as iniciativas sobre gestão estratégica da SEGES.

O TransformaGov também englobou as iniciativas e soluções de todos as Diretorias da SEGES, sendo o programa "guarda-chuva" que cuidava do relacionamento da SEGES com os órgãos e entidades clientes das soluções de gestão propostas pela SEGES.

O foco do TransformaGov repousava sobre melhorar a eficiência da máquina pública, com redução de custos das áreas de suporte do governo federal, conhecidas como áreas-meio, por meio de um conjunto de iniciativas focadas na melhoria da gestão dos órgãos públicos.

A SEGES é o órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), sistema que visa promover a organização e a inovação nas instituições governamentais brasileiras. Ele tem como objetivo principal aprimorar a gestão pública, promovendo a eficiência, transparência e modernização dos processos administrativos. O TransformaGov modificou o decreto do SIORG e se propôs a modificar a atuação da SEGES de órgão normatizador para um órgão fornecedor de soluções, com atuação em parceria com os órgãos sob sua supervisão.

Os objetivos do TransformaGov eram: identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional; definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos; propor novos modelos institucionais com foco na entrega de resultados para os cidadãos; estimular ganhos de eficiência; otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade; promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades e incentivar a cultura de inovação.

O Programa foi dividido em cinco dimensões de atuação: (i) governança e gestão estratégica; (ii) gestão de pessoas (atuação em parceria com a Secretaria de Gestão de Pessoas, órgão central de gestão de pessoas do governo federal); (iii) processos; (iv) infraestrutura e logística; e (v) arranjos institucionais e estruturas governamentais. As cinco dimensões são detalhadas pela Secretaria de Gestão da seguinte forma (Brasil, 2024a):

> *a) Governança e gestão estratégica: essa dimensão objetiva prover, aos órgãos e entidades, solução ou apoio técnico e metodológico para que os respectivos planos estratégicos institucionais estejam alinhados com as estratégias nacionais de longo prazo, com as estratégias setoriais e com o Plano Plurianual (PPA), conforme determina a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Esse alinhamento permitirá ao Estado definir com exatidão as políticas públicas que pretende entregar com o orçamento disponível;*

> *b) Gestão de pessoas: dimensão capitaneada pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), com foco no dimensionamento da força de trabalho e na otimização dos processos de gestão de pessoas;*
>
> *c) Processos: busca-se a simplificação, a digitalização, a integração e a centralização dos processos finalísticos, gerenciais e de suporte dos órgãos da Administração Pública federal nessa dimensão, por meio de ações e projetos específicos diagnosticados em cada órgão ou entidade ou por meio de ações de simplificação centralizadas nos sistemas estruturadores;*
>
> *d) Infraestrutura e logística: procura-se apoiar a implementação e adoção de medidas de racionalização e economia na ocupação predial e nas atividades logísticas; e*
>
> *e) Arranjos institucionais e estruturas organizacionais: essa dimensão tem por foco melhorar as estruturas organizacionais para facilitar e dar celeridade às entregas dos órgãos e entidades (BRASIL, 2024a).*

A implementação do TransformaGov em cada órgão ou entidade é realizada por meio de cinco etapas. Na etapa de diagnóstico, são levantados os dados e evidências que subsidiam a análise e tomada de decisão e cada órgão responde a um amplo questionário, que é encaminhado à SEGES. Na etapa de ideação, a SEGES identifica as possíveis soluções que podem ser implementadas pelo órgão. A partir disso, é feita a etapa de elaboração, quando é feita a análise de viabilidade e detalhamento das propostas de transformação institucional de forma priorizada. Ao término dessa etapa, a equipe da SEGES e do órgão elaboram conjuntamente o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), previsto no artigo 3º do Decreto. Cada PGT contém as medidas de transformação institucional a serem implementadas com os prazos, os responsáveis e os resultados esperados e deve ser aprovado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade. Após aprovação do PGT, seguem as etapas de implementação das medidas pactuadas e de acompanhamento com a sistemática de governança e gestão que perpetuem os resultados alcançados com a transformação institucional.

A SEGES realizava o monitoramento mensal do andamento do PGT para avaliar o andamento das ações, garantir o prazo estipulado, verificar a necessidade de articulação e registar as entregas realizadas.

Antes mesmo da publicação do Decreto que institui o TransformaGov, a SEGES já havia pactuado PGT com dez órgãos, nas seguintes datas (Brasil, 2024b):

Quadro 1. Pactuação de PGT

1	05/12/2019	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)
2	16/12/2019	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
3	10/01/2020	Ministério da Cidadania (MC)
4	23/01/2020	Ministério da Educação (MEC)
5	14/02/2020	Advocacia-Geral da União (AGU)
6	20/03/2020	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos(MMFDH)
7	16/04/2020	Arquivo Nacional (AN)
8	29/04/2020	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas EducacionaisAnísio Teixeira (INEP)
9	06/05/2020	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
10	19/05/2020	Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)

Fonte: elaborado pela autora.

O Decreto do TransformaGov também modificou o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 (Brasil, 2019a), que dispõe sobre o SIORG, para acrescentar as seguintes diretrizes das medidas de fortalecimento da capacidade institucional: (i) orientação para o planejamento estratégico institucional do órgão ou entidade, alinhado às prioridades governamentais; (ii) alinhamento das medidas propostas com as competências da organização e os resultados pretendidos; (iii) compartilhamento, simplificação e digitalização de serviços e de processos e adesão a serviços e sistemas de informação disponibilizados pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores e (iv) desenvolvimento e implantação de soluções de inovação. Com isso, foi compatibilizada a atuação do SIORG com o TransformaGov.

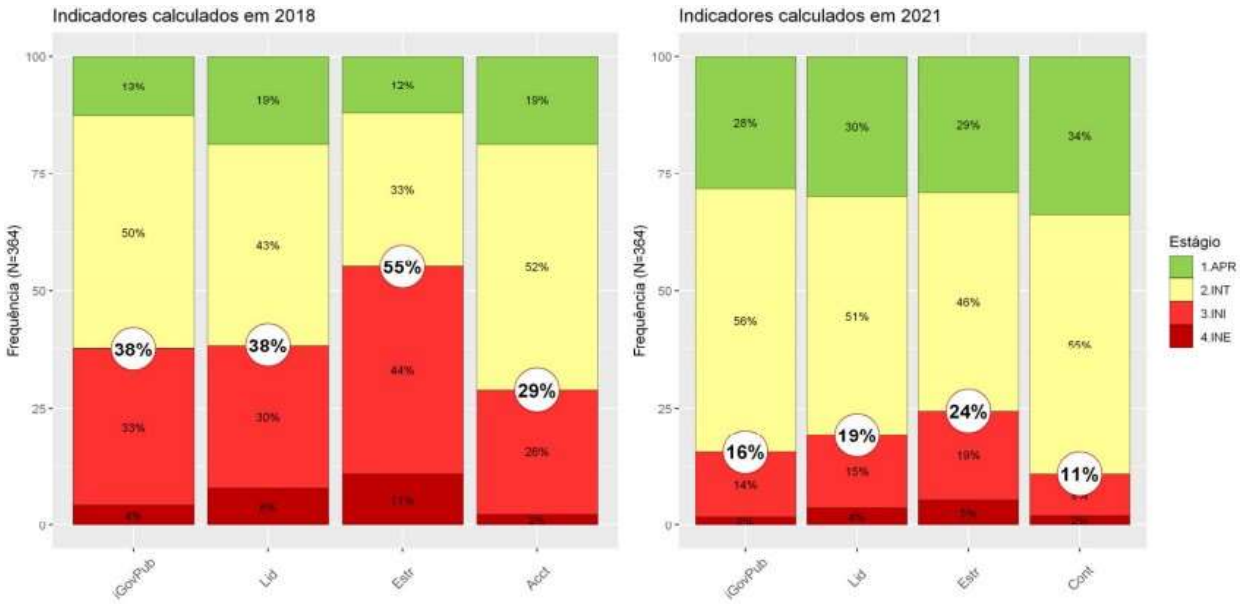
O TransformaGov não se limitou à pactuação dos PGT com os órgãos. O TransformaGov englobou todas as iniciativas sobre gestão estratégica da SEGES. Antes da publicação do Decreto do TransformaGov, a SEGES editou a Instrução Normativa nº 24, de 18

de maio de 2020 (Brasil, 2020b), detalhando os elementos que devem existir para considerar que um órgão possui gestão estratégica, e o *Guia Técnico de Gestão Estratégica* (Brasil, 2020c).

Já dentro do TransformaGov, foram publicados o Guia Referencial para *gerenciamento de projetos e portfólio de projetos* (Oliveira, 2021) e o Guia *referencial para construção e análise de indicadores* (Bahia, 2021).

O Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou a maturidade dos órgãos em gestão e governança a partir do índice de governança pública (iGovPub), que considera as dimensões liderança, estratégia e controle (TCU, 2021). No comparativo entre 2018 e 2021, o TCU constatou uma evolução da governança pública (Gráfico 1). Pode-se verificar que 55% das organizações das organizações tinham gestão estratégica inexistente ou incipiente. Esse número caiu para 24% em 2021, evidenciando o avanço na implementação da gestão estratégica com o TransformaGov.

Gráfico 1. Comparativo da evolução do iGovPub



Fonte: TCU (2021)

Na parte de estruturas e arranjos institucionais, a SEGES elaborou dois importantes decretos antes do TransformaGov: (i) o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019 (Brasil, 2019b), que criou pela primeira vez critérios, perfil profissional e procedimentos gerais para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e funções comissionadas do

Poder Executivo (FCPE); e (ii) o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 (Brasil, 2019c), que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o SIORG. O TransformaGov modificou esse decreto para constar que as estruturas deveriam ser orientadas para o planejamento estratégico do órgão, alinhado às prioridades organizacionais, dentro das diretrizes das medidas de fortalecimento da capacidade institucional. Posteriormente, a SEGES propôs uma mudança legal no regramento dos cargos do governo federal, que foi aprovada como a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a), que transformou os antigos cargos de direção e assessoramento superior e funções comissionadas do Poder Executivo em funções comissionadas executivas (FCE), que só podem ser ocupadas por servidores efetivos, cargos comissionados executivos (CCE), de livre provimento. Com a nova legislação, todos os órgãos precisaram rever sua estrutura e adequar ao planejamento estratégico, ação que foi pactuada dentro do TransformaGov e contou com uma pessoa nomeada como gerente de projeto do TransformaGov, atuando dentro da Diretoria de Modelos Organizacionais.

Dentro do TransformaGov, também foi criada a Rede Transformagov, que é uma iniciativa de alcance nacional que visa articular representantes de órgãos e entidades federais localizados nos estados e no DF para promover entre eles a troca de experiências em governança e gestão, divulgar oportunidades de capacitação e atuar como fórum de discussão para implantação das soluções disponibilizadas pelo TransformaGov. A Rede surgiu a partir da necessidade de disseminar um conjunto de medidas de simplificação administrativa e transformação institucional entre as representações regionais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A SEGES propôs a criação de um ambiente de colaboração interinstitucional, reunindo representantes de órgãos e entidades que atuam nos estados, com o objetivo de apoiar a implementação e fomentar o desenvolvimento de soluções para a eficiência administrativa, promover o compartilhamento de experiências, disseminar boas práticas de governança e gestão e dar visibilidade às inovações produzidas pelos participantes.

A participação dos órgãos e entidades na Rede TransformaGov não implica obrigações financeiras ou transferência de recursos entre os membros. Qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal com representação nos estados pode aderir e essa participação é por tempo indeterminado. A formalização da entrada na Rede é feita por meio de um Termo de Adesão, distinto da formalização do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (Brasil, 2024c). A Rede está presente dos 26 Estados da Federação. Como no

Distrito Federal ficam as sedes dos órgãos, o DF não faz parte da Rede.

O TransformaGov contou com várias soluções que já tinham sido formuladas, mas também foi um espaço de inovação. Outras iniciativas também surgiram dentro do programa, como o Racionaliza, projeto de ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis de uso especial da União, objetivando a aplicação dos princípios de racionalidade, economia e eficiência ao planejamento de espaços de uso institucional da administração pública federal; a Sala 360º, uma rede de espaços de uso compartilhado e rotativo que oferece infraestrutura adequada ao teletrabalho, distribuída no território e disponibilizada para força de trabalho da administração pública federal e, por fim, o próprio Programa de Gestão e Desempenho, que aperfeiçoou e ampliou o teletrabalho no governo federal. As soluções já existentes e as novas iniciativas do programa serão melhor exploradas dentro do Capítulo de análise dos dados trazidas pelas entrevistas.

Cabe ressaltar que boa parte da implementação foi realizada no contexto da pandemia do Covid-19, que se iniciou em março de 2020. Nas entrevistas, Silva discorreu sobre isso.

> *a pandemia, que, embora tenha sido um grande desafio, acabou sendo também uma oportunidade. Inicialmente, estávamos focados na Esplanada e nos órgãos em Brasília, mas com as novas formas de comunicação digital, conseguimos expandir o programa para alcançar universidades, institutos federais e órgãos em regiões mais remotas, como a Amazônia. A pandemia nos forçou a adaptar, mas também permitiu expandir o TransformaGov para muito além do que inicialmente imaginávamos* (Silva, informação verbal, 2020).

Seguido por Rego:

> *Depois disso, a pandemia acabou facilitando o trabalho. Foi uma das poucas coisas positivas da pandemia, pois trouxe a virtualização, o que permitiu que atuássemos com muito mais velocidade e alcance do que teríamos no modelo tradicional presencial. O que poderia ter sido um problema, no nosso caso, acabou potencializando o programa* (Rego, informação verbal, 2020).

Segundo a SEGES, em maio de 2025, o TransformaGov contava com 165 órgãos e entidades partícipes, com 3.843 ações firmadas nas cinco diferentes dimensões: estruturas organizacionais e arranjos institucionais; governança e gestão estratégica, infraestrutura e logística, pessoas e processos. Em setembro de 2024, 3.282 ações havia sido concluídas, as restantes foram repensadas e hoje somente 7 ações estão ainda em execução. (Brasil, 2025)

Sobre a execução, a SEGES concluiu que:

> *Neste mês de maio de 2025, prestes a completar cinco anos de operação formal do Programa TransformaGov, verifica-se a completude de implantação das*

> *soluções inicialmente propostas no Catálogo ofertado pelo MGI. Em outras palavras, o intento original de que todos os órgãos e entidades da APF gozassem do acesso às soluções, sistemas e metodologias administradas pelo MGI é alcançado, obtendo-se um nivelamento de maturidade entre os órgãos quanto à utilização destes recursos disponibilizados* (Brasil, 2025).

O Transformagov, portanto, pode ser considerado um dos mais abrangentes programas de melhoria da gestão pública já realizados pelo governo federal após a redemocratização, tendo sido descontinuado no presente governo que considerou que ele alcançou os resultado pretendidos.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para compreender como uma extensa política pública de melhoria da gestão pública pôde ser formulada e implementada naquele determinado período histórico, será utilizada a teoria dos múltiplos fluxos de políticas públicas de John Kindgon, que é um aperfeiçoamento da "*garbage can model of organizational choice"*, de Cohen e outros (1972). Dentro dessa teoria, os servidores públicos que atuaram com empreendedores públicos, que souberam aproveitar a janela de oportunidade, são identificados.

Como consequência da ação dos empreendedores públicos, será demonstrado o aumento da capacidade estatal, conceito para o qual a qualidade da burocracia é muito importante. Ao trazer mudanças e inovações, o TransformaGov deixa como legado o aumento da capacidade de gestão de políticas públicas no governo federal. Foi observado que, para alguns entrevistados, o objetivo do programa era somente trazer eficiência na gestão da coisa pública, com redução de gastos operacionais. Para outros, o programa tinha também por objetivo aumentar a capacidade estatal de responder às demandas da população, com o fortalecimento institucional. Seja como objetivo ou como externalidade positiva do programa, é importante observar um programa que impactou 163 organizações públicas pelos seus resultados.

3.1. Teoria dos Múltiplos Fluxos de Políticas Públicas

A "*garbage can model of organizational choice"*, ou *teoria da lata de lixo*, foi proposta por Cohen e outros em 1972. Essa teoria descreve um modelo organizacional no qual as decisões são tomadas de forma não linear e, muitas vezes, de maneira caótica, refletindo a realidade das organizações públicas. Nesse modelo, as decisões são influenciadas por quatro correntes independentes: *problemas*, *soluções*, *participantes* e *contexto*. A abordagem do "modelo da lata de lixo" destaca a natureza complexa e imprevisível das organizações públicas, reconhecendo que as decisões muitas vezes são tomadas de forma aleatória e não necessariamente baseadas em uma análise racional e estruturada. Essa teoria enfatiza a importância de entender o contexto em constante mudança no qual as organizações operam e como os problemas, soluções e participantes se encontram de forma não linear e, muitas vezes, aleatoriamente.

Kingdon (2014) utilizou a "*garbage can model*" modificada para explicar como as políticas públicas entram na agenda e conseguem ser implementadas. Para tanto, ele criou a

teoria dos múltiplos fluxos de políticas públicas (*streams*), que devem convergir para que haja a decisão de implementar uma política pública. Ele separou os participantes da análise dos fluxos, mostrando que os mesmos participantes podem atuar nos três fluxos propostos que se assemelham às correntes de Cohen *et all* (ibidem): problemas, políticas públicas (soluções) e política (contexto).

3.1.1. Participantes

Sobre os participantes dos processos de formulação de políticas públicas, Kingdon os diferencia em dois grupos: participantes internos ao governo e participantes externos ao governo.

Sobre participantes internos, foco de análise desta dissertação, Kindgon acredita que a administração (presidente e seus indicados) desempenha um papel crucial no estabelecimento de agendas políticas, mas com diferenças significativas no impacto de cada participante. A teoria dele se baseia no funcionamento do governo dos Estados Unidos da América; conforme a exposição da teoria, será mostrado os órgãos similares no Brasil.

A administração, que inclui o presidente, o corpo de assessores no Escritório Executivo (que pode ser comparado a nossa Casa Civil) e os nomeados políticos nos departamentos e agências, é frequentemente vista como central no processo de definição da agenda. O autor destaca que, quando a administração trata de um tópico como prioridade, muitos outros atores políticos também o fazem. No entanto, Kingdon ressalta que, embora a administração seja proeminente, sua influência não é absoluta e há uma diferenciação clara entre a definição de agendas e a escolha entre alternativas. Ou seja, a administração pode influenciar a agenda (os temas de maior atenção), mas tem menos controle sobre as alternativas que são efetivamente consideradas para decisão.

O presidente, segundo Kingdon, é um dos atores mais importantes no processo de definição da agenda. Ele é capaz de dar atenção e urgência a determinados temas, colocando-os no topo da pauta política, tanto no Executivo quanto no Legislativo. No entanto, a capacidade de determinar as alternativas específicas é mais limitada, pois outros atores, como o Congresso, também influenciam quais soluções serão consideradas e adotadas. Além disso, o poder do presidente é moderado por eventos fora de seu controle (como crises nacionais ou internacionais), que podem alterar sua agenda.

Kingdon destaca o papel do Congresso no processo de definição de agendas e alternativas. Embora o presidente possa definir a agenda, as opções que são realmente consideradas e discutidas são, muitas vezes, moldadas pelas dinâmicas internas do Congresso, especialmente pelos comitês e pelas lideranças. A interação entre o presidente e o Congresso é um processo de negociação e troca, no qual os membros do Congresso podem influenciar a escolha final entre as alternativas propostas.

Os nomeados políticos, principalmente aqueles em altos cargos em departamentos e agências (no Brasil, seriam os ministérios como administração direta e autarquia e fundações como administração indireta), são importantes na execução das diretrizes da administração e na promoção das prioridades estabelecidas pelo presidente. Esses atores, frequentemente, têm influência sobre como os tópicos são discutidos e quais alternativas são apresentadas dentro de suas áreas de responsabilidade. Assessores do presidente no Escritório Executivo (podemos considerar a Casa Civil e, também, assessores especiais ligados diretamente ao Presidente) também desempenham papéis importantes ao aconselhá-lo sobre políticas e gerenciar as interações com outros atores do governo.

Segundo o autor, os burocratas de carreira, os servidores civis, não são influentes para definição de agenda como os nomeados políticos. Apesar de Kindgon considerar que a burocracia estatal tem poder limitado para definição de agenda, eles são considerados mais importantes na seleção de alternativas. Os servidores de carreira são percebidos como recursos da burocracia, que possuem longevidade, expertise e relações com as pessoas do Congresso e com grupos de interesses.

Kingdon faz uma distinção fundamental entre dois processos importantes na formulação de políticas públicas: a definição da agenda e a escolha das alternativas. Definir a agenda significa determinar quais temas receberão atenção no governo, enquanto a escolha das alternativas envolve selecionar entre as possíveis soluções para esses problemas. O presidente tem um papel mais forte na primeira função, enquanto a segunda é, muitas vezes, influenciada pela interação com o Congresso e outras partes interessadas.

Kingdon também discute os recursos institucionais que conferem poder ao presidente, como o veto presidencial e a prerrogativa de nomear e demitir funcionários em cargos estratégicos. Esses recursos permitem ao presidente influenciar as decisões políticas e impor sua visão sobre a administração. No entanto, o autor ressalta que o sucesso do presidente em moldar políticas depende de muitos fatores, incluindo sua habilidade em negociar com o

Congresso e em lidar com pressões externas e imprevistas.

O autor ressalta a distinção entre os participantes no processo de políticas públicas e os processos em si. Enquanto os participantes (presidente, Congresso, nomeados políticos) são fundamentais, Kingdon argumenta que a forma como esses atores interagem nos processos de identificação de problemas, formulação de políticas e dinâmicas políticas mais amplas também moldam significativamente os resultados da política pública.

Os participantes externos não são foco desta dissertação, mas precisam ser definidos. A distinção entre os atores de dentro e fora do governo é discutida, embora Kingdon reconheça que essa linha é difícil de traçar. Participantes externos, frequentemente, têm canais abertos de comunicação com aqueles dentro do governo, como consultores ou pesquisadores, que podem transitar entre os dois mundos. No entanto, os que ocupam cargos governamentais formais possuem autoridade que os de fora do governo não têm.

Kingdon destaca que os grupos de interesse são muito influentes no processo de definição de políticas. No entanto, ao contrário do que se poderia esperar, seu papel é muitas vezes mais reativo do que proativo. Eles tendem a bloquear ou influenciar as alternativas consideradas, em vez de propor ativamente novos temas.

Esses atores influenciam mais as alternativas de políticas do que as agendas propriamente ditas. Seu papel está em fornecer dados e análises que ajudam a moldar as soluções propostas para problemas já identificados.

Embora a expectativa fosse de que a mídia desempenhasse um papel de destaque na definição de agendas políticas, Kingdon observa que sua influência direta é limitada. A mídia tende a amplificar eventos e afetar a opinião pública, o que pode, indiretamente, influenciar os políticos.

Os participantes relacionados a eleições e à opinião pública afetam mais a definição das agendas do que a escolha das alternativas. As eleições podem resultar em mudanças nas administrações, o que pode gerar um impacto significativo nas prioridades políticas.

Na análise de dados, serão identificados os participantes internos e externos dentro do contexto do TransformaGov e sua atuação.

3.1.2. Fluxo dos Problemas

Kingdon diferencia entre uma condição e um problema. Condições são aspectos da realidade que as pessoas enfrentam diariamente, mas apenas quando se acredita que algo pode e deve ser feito para mudá-las é que elas se tornam problemas. A definição de um problema envolve um elemento interpretativo, em que as percepções e valores das pessoas moldam como elas identificam uma condição como um problema. Um problema, portanto, não é algo meramente objetivo, mas depende de como é percebido e interpretado pelas pessoas envolvidas no processo de tomada de decisão.

Os indicadores são ferramentas usadas para identificar problemas. Governos e outras entidades monitoram constantemente indicadores, como taxas de mortalidade infantil, número de acidentes, preços ao consumidor, entre outros. Esses dados quantitativos muitas vezes sinalizam que algo está errado, provocando a necessidade de ajustes nas políticas públicas.

Crises, desastres ou eventos dramáticos também desempenham um papel crucial na definição de problemas. Esses "eventos focais" podem atrair a atenção de decisores políticos e da mídia, criando uma sensação de urgência para abordar determinados temas. No entanto, Kingdon destaca que tais eventos, por si só, raramente resultam em mudanças duradouras sem o apoio de outros fatores, como percepções preexistentes de que uma questão precisa de atenção.

O *feedback* do desempenho de programas e políticas existentes é outro fator que ajuda a identificar problemas. Quando programas não funcionam como esperado, geram novos problemas ou têm consequências imprevistas, isso gera o reconhecimento de que ajustes ou novas abordagens são necessários. Esse *feedback* pode vir de várias fontes, incluindo reclamações públicas, estudos de avaliação e o próprio monitoramento interno dos órgãos governamentais.

O reconhecimento de um problema é essencial para que ele ganhe espaço na agenda política. Contudo, Kingdon destaca que, muitas vezes, o reconhecimento do problema, por si só, não é suficiente para garantir que ele receba atenção contínua. A pressão de grupos de interesse, a presença de recursos financeiros e a viabilidade de soluções propostas também influenciam se o problema será realmente abordado.

3.1.3. Fluxo das Políticas Públicas

Kingdon descreve como as comunidades de políticas públicas são compostas por

especialistas que discutem ideias e propostas dentro de uma área específica, como saúde, transporte ou justiça criminal. Esses especialistas são encontrados dentro e fora do governo, em órgãos como o Congresso, agências governamentais, grupos de interesse e universidades. Essas comunidades tendem a ser relativamente pequenas e interligadas, com os participantes frequentemente trocando ideias e revisando as propostas uns dos outros. No caso em tela, a comunidade de gestão pública envolve a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas que frequentemente transitam entre governo e academia. A carreira permite que esses profissionais também se dediquem ao magistério superior e à Escola Nacional de Administração Pública, lócus dedicado ao tema.

O autor faz uma analogia com uma ideia trazida pela teoria da evolução, qual seja, a da "sopa primordial". Assim como as moléculas na sopa primordial que deram origem à vida, as ideias políticas flutuam em um ambiente caótico, onde são testadas, refinadas, combinadas e descartadas. Propostas de políticas públicas passam por processos contínuos de mutação e recombinação, em vez de surgirem de maneira completamente nova. Muitas propostas são modificações de ideias anteriores que foram ajustadas e melhoradas, à medida que confrontam novas realidades e críticas.

Kingdon destaca que o processo de formulação de políticas públicas é semelhante à seleção natural. As ideias não são geradas de maneira ordenada ou lógica; em vez disso, muitas ideias diferentes competem por atenção e somente as mais robustas, viáveis e ajustadas às circunstâncias políticas sobrevivem. Propostas que atendem a certos critérios de viabilidade técnica, aceitabilidade política e compatibilidade com o humor nacional tendem a prosperar, enquanto outras desaparecem.

Kingdon sugere que algumas ideias se destacam e ganham força porque atendem a vários critérios de sobrevivência, que incluem viabilidade técnica: proposta prática e capaz de ser implementada; compatibilidade com valores dominantes: alinhada com os valores predominantes na comunidade política e no público; viabilidade orçamentária: proposta economicamente viável; apoio político.

O autor introduz o conceito de "empreendedores de políticas", indivíduos que investem tempo, recursos e energia para promover suas propostas. Esses empreendedores não estão necessariamente dentro do governo; eles podem ser acadêmicos, membros de grupos de interesse ou servidores públicos. Eles jogam um papel crucial no "amaciamento" do terreno, introduzindo e reintroduzindo ideias até que a comunidade política esteja pronta para aceitá-

las.

Kingdon enfatiza que a maioria das propostas políticas não são completamente novas; frequentemente, na verdade, elas são recombinações de elementos familiares. Assim como na evolução biológica, na qual novas espécies surgem de recombinações genéticas, as ideias políticas também evoluem por meio da combinação de ideias existentes. As inovações nas políticas, portanto, raramente são criações inteiramente originais.

3.1.4. Fluxo da Política

Kingdon define o fluxo político como composto por uma série de elementos que atuam independentemente dos fluxos de problemas e políticas, incluindo o "humor nacional", as forças políticas organizadas e campanhas de grupos de pressão, resultados de eleições e mudanças nas distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso.

O humor nacional se refere a uma sensação compartilhada entre a população sobre questões gerais, como uma mudança de humor em direção ao conservadorismo ou liberalismo. Quando o humor nacional muda, ele pode abrir espaço para novos itens na agenda ou fechar a porta para certos temas que, anteriormente, poderiam ter encontrado suporte. Decisores políticos, muitas vezes, ajustam suas propostas de acordo com essas mudanças percebidas no humor nacional.

As campanhas de grupos de pressão e forças organizadas desempenham um papel importante no fluxo político, promovendo ou bloqueando itens na agenda. Sua capacidade de mobilizar apoio e pressionar os legisladores pode influenciar diretamente quais questões ganham destaque. No entanto, Kingdon ressalta que esses grupos não têm controle total sobre o processo; muitas vezes, fatores como o humor nacional ou mudanças eleitorais podem sobrepor-se às suas influências.

Os resultados eleitorais e mudanças de administração se referem à troca de governos, como a eleição de uma nova administração ou uma mudança de maioria no Congresso; é um evento crucial que pode transformar a agenda política. Essas mudanças criam receptividade para certas ideias e tornam outras inviáveis.

O consenso político é construído de forma diferente do consenso dentro das comunidades de políticas públicas. No contexto político, o consenso ocorre por meio da barganha entre os atores políticos. Isso pode resultar em mudanças bruscas na agenda, à medida

que vários grupos buscam proteger seus interesses. A criação de uma imagem de movimento ou progresso também ajuda a gerar apoio, estimulando a ação em torno de certos temas.

O governo, por meio de seus atores principais – o presidente, agências burocráticas e comissões do Congresso –, também influencia significativamente a agenda. A "disputa por território" entre diferentes órgãos do governo pode determinar qual agência ou comitê terá controle sobre determinados problemas e políticas, impactando diretamente a agenda. Além disso, a rotatividade de pessoal, como a eleição de novos membros do Congresso ou a nomeação de novos chefes de agências, pode alterar rapidamente as prioridades políticas.

Kingdon faz uma distinção entre a agenda política e as alternativas de políticas. Enquanto o fluxo político tem uma grande influência sobre quais temas ganham destaque na agenda, são os grupos organizados e os atores especializados que tendem a moldar as alternativas que são consideradas. O humor nacional e os resultados eleitorais podem impulsionar um item para a agenda, mas as forças organizadas entram em cena para moldar ou bloquear as alternativas específicas consideradas.

3.1.5. Janela de Oportunidade para Política Pública

Conforme Kingdon, esses três fluxos funcionam de maneira relativamente independente, mas se cruzam em momentos críticos, quando uma janela de oportunidade para política pública[9] se abre, permitindo que soluções sejam acopladas aos problemas e que ambos sejam favorecidos por condições políticas propícias. A janela de oportunidade refere-se a momentos breves e oportunos, em que uma combinação favorável de circunstâncias permite que uma proposta política avance. Esses momentos surgem devido a mudanças nos fluxos de problemas ou no ambiente político. As janelas são uma oportunidade para que empreendedores políticos e defensores de políticas apresentem suas soluções a problemas existentes, influenciando, assim, a agenda política.

Kingdon compara essas janelas à ideia de uma janela de lançamento espacial, em que os planetas se alinham em posições específicas, permitindo que uma nave seja lançada com sucesso. Da mesma forma, a janela de oportunidade se abre quando problemas são reconhecidos, soluções estão disponíveis e há apoio político suficiente. As grandes mudanças

[9] Do original em inglês "*policy window"*, que foi traduzido aqui por janela de oportunidade para política pública, pois exprime melhor o conceito em português.

na agenda política ocorrem quando três fluxos se unem: fluxos de problemas, fluxo de políticas públicas e fluxo da política.

A união desses fluxos ocorre durante a abertura de uma janela de oportunidade, quando todos os fatores favoráveis coincidem. Empreendedores de políticas desempenham um papel crucial ao conectar os problemas às soluções e aproveitar o ambiente político para impulsionar uma ação concreta.

Empreendedores de políticas são indivíduos ou grupos que buscam ativamente oportunidades para avançar suas propostas. Eles podem ser membros do governo, grupos de interesse ou indivíduos com recursos e influência. Esses empreendedores devem estar preparados para agir quando a janela de oportunidade se abre, promovendo suas propostas e ajustando suas estratégias conforme necessário. Kingdon enfatiza que o papel desses empreendedores não é apenas o de advocacia, mas, também, o de corretagem, ou seja, eles negociam compromissos e ajustam suas propostas para se adequar às condições políticas e de problemas vigentes.

As janelas de oportunidade são relativamente raras e tendem a durar por curtos períodos. Elas podem abrir de forma previsível, como no caso da renovação de um programa, ou de forma inesperada, como durante uma crise. A curta duração da janela exige que os defensores estejam preparados com soluções prontas para serem implementadas rapidamente. Caso contrário, a oportunidade pode se fechar e só reaparecer após um longo intervalo.

Em resumo, para Kingdon, o processo de formulação de políticas públicas é complexo, envolvendo a interação entre múltiplos fluxos que operam de maneira independente até que se alinhem em momentos críticos. Esses momentos proporcionam oportunidades para mudanças significativas nas políticas públicas. Empreendedores de políticas desempenham um papel fundamental ao conectar os fluxos de problemas, soluções e política, aproveitando as janelas de oportunidades quando elas se abrem.

Nissim Cohen (2016) se debruça também sobre o conceito de empreendedores públicos. Para ele, o estabelecimento de agendas é uma parte vital do empreendedorismo político, pois envolve trazer atenção para questões específicas e garantir que essas questões se tornem parte da agenda pública. Os empreendedores públicos são caracterizados por uma alta acuidade social, habilidade em definir problemas de maneira que ressoem com os interesses do público e uma abordagem estratégica para construir equipes e liderar pelo exemplo. Cohen também discute as características e motivações dos empreendedores de políticas, como o desejo de

aumentar os interesses pessoais e a identificação de oportunidades para influenciar resultados políticos. Esses empreendedores, sejam eles burocratas, políticos ou membros de organizações não governamentais, desempenham um papel essencial em acoplar os fluxos de políticas, política e problemas para aproveitar as janelas de oportunidade que surgem no processo político.

3.2. Capacidades estatais

Ao longo das últimas décadas, a discussão sobre reforma do Estado apontou para necessidade de melhoria do padrão de desempenho, para adoção de práticas mais efetivas de gestão, assim como para a necessidade de construção de capacidades estatais. Este último item, aparentemente, é um consenso na literatura de administração pública, especialmente por sua correlação com promoção do desenvolvimento.

Uma extensa revisão bibliográfica do conceito é realizada por Aguiar e Lima (2019). Os autores mencionam que a discussão sobre as capacidades estatais ganhou centralidade nas últimas décadas porque há uma correlação entre essas e a eficiência e a efetividade da ação estatal. Entre as muitas concepções revisadas e discutidas por esses autores, destaca-se a de Pires e Gomide (2016), que consideraram que:

> *o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e a administraram sistema de justiça* (Pires e Gomide, 2016, p. 123).

Já numa segunda geração de estudos, o conceito de capacidade estatal passou a se referir à capacidade ou não dos Estados de atingirem de forma efetiva os seus objetivos por meio de políticas públicas.

Centeno *et all* (2017) falam sobre quatro noções de capacidade estatal: i) a habilidade do Estado de atingir seus objetivos identificados (capacidade de implementação); ii) a habilidade do Estado de atingir um conjunto de metas determinado por uma terceira parte (escopo); iii) a habilidade do Estado de forçar os cidadãos e outros Estados a fazer algo que não fariam de outra forma (poder relacional) e iv) competência organizacional dos servidores públicos – a qualidade da burocracia.

Andersen e Krishnarajan (2019) conceituam qualidade da burocracia como a presença de um corpo estatal composto por servidores públicos competentes, eficientes e autônomos,

capazes de atuar de maneira técnica, disciplinada e imparcial na formulação e execução de políticas públicas. A competência refere-se à capacidade de oferecer diagnósticos precisos e propor políticas prudentes mesmo em cenários adversos; a eficiência diz respeito à implementação rápida e rigorosa dessas políticas, com uso responsável dos recursos públicos; a autonomia implica a atuação independente de pressões políticas arbitrárias, garantindo tratamento igualitário aos cidadãos. Esses atributos permitem que a burocracia funcione como um escudo institucional durante crises econômicas, protegendo a população dos efeitos mais severos e, assim, fortalecendo a estabilidade democrática.

A qualidade da burocracia, nesse sentido, é o aspecto desse conceito estudado nessa dissertação. A qualidade da burocracia pode explicar a existência e sucesso do TransformaGov, dada a transferência dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental que estavam trabalhando em políticas públicas finalísticas para a Secretaria de Gestão durante o governo Bolsonaro.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 Participantes

O primeiro participante a ser identificado é o próprio presidente da República à época da decisão de implementar o Transformagov, Jair Bolsonaro. Como veremos à frente no fluxo da política, sua importância está mais em sua ausência do que em sua presença na formulação e decisão de implementar o programa.

Dentro do Palácio do Planalto, o participante relevante foi representado pela Secretaria Especial de Modernização do Estado, da Secretaria de Relações Institucionais. A secretaria foi parceira do Transformagov, sendo signatária do Decreto de criação do programa.

Os atores mais importantes para o Transformagov foram os nomeados políticos, são eles: o ministro da Economia, Paulo Guedes, que forneceu o patrocínio político para o programa; o secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Paulo Antonio Spencer Uebel; o secretário especial adjunto, Gleisson Cardoso Rubin e o secretário de Gestão, Cristiano Rocha Heckert.

A burocracia estatal a ser considerada como participante do Transformagov são os especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Essa carreira é transversal, ou seja, esses profissionais podem ser lotados em todos os órgãos federais, e a SEGES é o órgão gestor da carreira.

4.2 Fluxo dos problemas

Como exposto na parte teórica, Kingdon diferencia condição e problemas, sendo condição um aspecto da realidade e problema quando se acredita que algo deve ser feito para mudar a realidade. As deficiências da gestão pública podem ser consideradas condições que as pessoas enfrentam e se transforma em problema partir do momento que há uma decisão de que deva ser feito algo a respeito.

No caso em tela, não houve pressões externas, crises ou eventos dramáticos que trouxeram o problema à tona (Dias e Rubin, 2024). O problema foi identificado internamente pelo próprio corpo burocrático do Estado.

Os próprios servidores entrevistados tinham visões diversas sobre o problema a ser atacado pelo Transformagov. Para o secretário de gestão:

> *O problema era que havia várias iniciativas que a Seges promovia, algumas delas há vários anos, mas, deixando na velocidade natural de adoção da administração pública, o processo acabava se estendendo.*" "*O problema a ser resolvido era como, ao mesmo tempo, acelerar a adoção dessas práticas e uniformizar o patamar de adoção nos diversos órgãos e entidades* (Heckert, informação verbal, 2024)

A visão do secretário especial adjunto da SEDGG era um pouco diferente: "*para ser fiel à minha opinião, Patrícia, eu diria que o principal problema a ser atacado era a heterogeneidade do nível de desenvolvimento organizacional dos diferentes órgãos e entidades da administração pública"* (Rubin, informação verbal, 2024), corroborada pela mesma visão do coordenador-geral de simplificação administrativa: "*o principal problema era a diferença nas maturidades de gestão entre os órgãos e entidades. Alguns órgãos tinham uma maturidade alta e, por isso, entregavam melhores resultados, enquanto outros estavam mais atrasados"* (Nery, informação verbal, 2024). A coordenadora-geral de carreiras transversais também se expressou no mesmo sentido: "*problema prático era como melhorar a gestão governamental nos órgãos federais, partindo de capacidades institucionais muito diversas na administração pública"* (Brandão, informação verbal, 2024),

Dois servidores se expressaram num sentido mais amplo, considerando que o problema seria elevar o nível da administração pública federal (Rangel, informação verbal, 2024) ou um problema de gestão, lato sensu (Rego, informação verbal, 2024). Também foi destacado pelo primeiro coordenador-geral de simplificação administrativa que a capacidade de gestão é insuficiente para as necessidades do governo e da sociedade (Vilela, infomarção verbal, 2024), também com essa visão de um problema mais amplo.

O secretário especial da SEDGG se focou mais nos cargos: "*Mas tinha a questão dos cargos, que era um problema. As estruturas ficavam muito engessadas e os ministérios não conseguiam fazer sua reestruturação"* (Uebel, informação verbal, 2024).

A eficiência como problema surgiu somente na entrevista do assessor do secretário de gestão:

> *o problema central que o programa TransformaGov buscava resolver era a questão da eficiência na administração pública. Precisávamos aprimorar a capacidade do Poder Executivo de entregar resultados e melhorar o uso dos recursos, como pessoas, estruturas e processos administrativos.* (Santos, informação verbal, 2024).

4.3 Fluxo das políticas públicas

Conforme exposto por Kingdon, no fluxo das políticas públicas há diversas ideias e políticas públicas no que ele chamou de "sopa primordial", que passam por processos contínuos de mutação e recombinação, em vez de surgirem de maneira completamente nova. Foi exatamente dessa forma que surgiu o TransformaGov, vindo de uma coletânea de políticas públicas, também chamadas de soluções de gestão pública, que já haviam sido formuladas dentro do aparato estatal.

Dentro do fluxo das políticas públicas, é necessário separar as soluções anteriormente existentes ofertadas por meio do Transformagov e as novas soluções criadas durante o programa. Depois, dentro da recombinação exposta por Kindgon, a formulação do programa será exposta.

Nove entrevistados citaram soluções já existentes e ofertadas pela Secretaria de Gestão que foram disponibilizadas aos órgãos que aderiram ao Transformagov. Essas soluções foram apresentadas ao SEDGG, que considerou que o ponto de partida era muito mais avançado do que ele imaginava (Rubin, informação verbal, 2024).

As soluções citadas que já existiam e precisavam ser implantas em todos os órgãos foram: *Táxigov*, *Almoxarifado Virtual*, *SEI – processo eletrônico*, *protocolo integrado*, *barramento*, *Plataforma Mais Brasil* (atualmente, *Transferegov.br*), *planejamento estratégico*, *Compras.gov.br*, *SCDP*, *dimensionamento da força de trabalho* (implantado pela SGP).

O Táxigov é um o serviço de transporte terrestre dos servidores e colaboradores do governo federal em deslocamentos a trabalho, no qual o servidor solicitava o serviço por meio de aplicativo, licitado diretamente pela Central de Compras da SEGES, que começou a ser implantado em 2017. Portanto, já existia na época de formulação do Transformagov e foi embarcado no programa.

O Almoxarifado Virtual é um serviço de logística disponibilizado por sistema informatizado para fornecimento de materiais de expedientes (caneta, papel, lápis etc) e suprimentos de informática (*pen drive*, CD etc), material de papelaria em geral para todos os órgãos da administração pública federal, também licitado pela Central de Compras, que teve seu início em 2018.

O SEI (Sistema Eletrônico de Informações), é uma solução desenvolvida e disponibilizada gratuitamente para instituições públicas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que é a solução escolhida pelo governo federal para digitalização dos

processos administrativos, promovendo a produção e a gestão de documentos. Essa solução começou a ser implantada no governo federal em 2013. O protocolo integrado é o sistema que permite a integração e informação de processos e documentos da administração publicada federal, permitindo consulta de informações sobre tramitação de documentos avulsos ou processos para a sociedade. Ele começou a ser implementado em 2014. O barramento é o sistema que permite a comunicação entre os diversos sistemas de processo eletrônico, já que cada órgão possui o seu próprio SEI separado dos demais. Em 2022, o barramento passou a se chamar *Tramita.gov.br*. O barramento já existia antes de 2019, mas sua data de começo de implementação não foi determinada. SEI, protocolo integrado e barramento fazem parte de um pacote de serviços chamado de Processo Eletrônico Nacional (PEN).

A Plataforma Mais Brasil, hoje Transferegov.br, é uma evolução do Sistemas de Convênios (SICONV), que foi criado em 2008. Conforme Rangel: "*Em algum momento, foi decidido que a plataforma deveria gerenciar todas as modalidades de transferências na administração pública"* (Rangel, informação verbal, 2024). A solução foi embarcada no TransformaGov para englobar as transferências que cada órgão fazia dentro da Plataforma Mais Brasil.

Sobre planejamento estratégico, a SEGES havia feito "*uma ata de registro de preços, para que todos os órgãos pudessem contratar serviços de planejamento estratégico, seguindo uma mesma metodologia, com um guia que ainda hoje é utilizado"* (Vilela, informação verbal, 2024). Essa ata foi feita em 2019, antes do Transformagov, e foi embarcada no Transformagov como um dos seus pilares principais.

O Compras.gov.br é o nome fantasia do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), instituído pelo Decreto nº 1.094/1994. O Siasg é o sistema no qual são realizadas as operações de compras governamentais dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) é o sistema que permite a elaboração, registro, controle e acompanhamento e gestão dos processos de concessão de diárias e passagens nos afastamentos a serviço da Administração Pública e começou a ser implementado em 2006.

O dimensionamento da força de trabalho (DFT) é uma ferramenta para estimar a quantidade ideal de pessoas numa unidade organizacional. As tentativas de dimensionamento de força de trabalho começaram com o Projeto EuroBrasil 2000, que foi um acordo de

cooperação técnica firmado entre Brasil e União Europeia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública. O relatório sobre dimensionamento de força de trabalho fruto dessa cooperação data de 2006. A SGP retomou esse esforço em 2019 e propôs à SEGES colocar a ferramenta que eles estavam disponibilizando dentro do Transformagov.

Ou seja, o programa não começou do zero, ele seguiu exatamente a previsão de Kindgon, de que as políticas públicas já existentes formam uma "sopa primordial", onde são recombinadas para ofertar algo novo. Rubin (2024) assim se manifestou sobre isso:

> O *conteúdo do TransformaGov é bastante interessante, pois consiste em um compilado de diversas soluções que foram idealizadas e implementadas separadamente. Essas soluções antecedem a gestão de 2019 a 2022 e algumas delas têm origens mais antigas* (Rubin, informação verbal, 2024).

Além das soluções existentes, novas soluções foram sendo criadas dentro do programa: Rede Transformagov, Racionaliza, Consultorias Executivas, PGD (Programa de Gestão de Desempenho) (teletrabalho), Sala 360, Vitrinegov, Raio-X da Administração Pública Federal e inovações em estruturas que possuem também uma história anterior ao Transformagov.

A Rede Transformagov começou com redes transformagov, criando uma rede para cada Estado com os servidores federais que trabalhavam nos Estados, tecendo conexões. Conforme descrito na página do programa[10], a ideia era *"inspirar e conectar pessoas e instituições, por meio da colaboração e democratização de saber, gerando capacidades, sinergias e valor público".*

Essas redes foram articuladas pelos servidores que foram trabalhar no Transformagov e estavam lotados nos estados, nas unidades descentralizadas do Ministério da Economia. A SEGES ter servidores lotados nos estados, antes do PGD, só foi possível dada a concentração de ministérios unidos dentro do Ministério da Economia, já que essas unidades anteriormente eram do Ministério da Fazenda. Conforme exposto por Wehbe (2024): *"A proposta era levar as soluções para os representantes do governo federal que estavam fora do Distrito Federal, pois essas soluções podiam ter uma dimensão temporal diferente dependendo da localização"* (Wehbe, informação verbal, 2024).

Cláudia Wehbe foi a gestora de projeto responsável pela implementação das redes,

[10] https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/transformagov/rede-transformagov-nos-estados

tendo unificado as redes quando alcançaram 100% de cobertura nacional para se transformarem numa uma Rede Transformagov:

> *No início, tinha apenas sete ou oito estados com a rede implementada, e consegui alcançar 100% de cobertura, exceto o DF, onde estávamos integrados com os gerentes de PGT. Depois de estabelecer essa cobertura, introduzi um novo conceito de a Rede TransformaGov, em vez de manter várias redes separadas* (Wehbe, informação verbal, 2024).

O Racionaliza foi um projeto de racionalização da ocupação dos imóveis da União. Ele buscava promover a otimização da ocupação de espaços corporativos e promover eficiência nesse tipo de gasto. Ele surgiu de uma parceria com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Também não foi um projeto inteiramente novo, a SPU já tinha os parâmetros ótimos de ocupação, mas estava querendo revisá-los. Wehbe assim conta:

> A Secretaria queria revisar o que já tinha escrito sobre os parâmetros ótimos de ocupação, especialmente no que diz respeito a referências para o setor público. Assim, a ideia surgiu, "vocês têm a capilaridade e nós temos a destinação de imóveis. Vamos fazer uma parceria e buscar uma destinação melhor, utilizando essa articulação". Daí nasceu o Racionaliza." O secretário HECKERT também considerava o Racionaliza com uma solução inovadora: "A agenda de compartilhamento de espaços foi outra. Insistimos nela e há resistência, pois os órgãos acabam sentindo que é poder ou status ter uma grande área física para administrar (Wehbe, informação verbal, 2024).

A capilaridade que o Transformagov possuía com a Rede Transformagov e com os PGTs sendo implementados em vários órgãos da União, permitiu mapear as necessidades e oportunidade de compartilhamento de espaços entre os órgãos da União, principalmente nos estados, fora do Distrito Federal.

Ainda Segundo Wehbe, o Racionaliza foi uma iniciativa, que pela primeira vez, estava analisando despesas com bastante peso, da ordem de dez bilhões, e que, por serem fragmentadas, não eram foco de preocupação dos gestores.

As Consultorias Executivas surgiram como um grupo de servidores dedicados a um determinado tema para apoiar os órgãos. Segundo Rego (2024), "*Esse projeto resgatou parte do conceito original de fornecer diagnósticos e suporte especializado aos órgãos. Apesar de inicialmente parecer complicado, a ideia evoluiu para o papel de consultor executivo"* (Rego, informação verbal, 2024).

A primeira surgiu para apoiar a implementação do PGD pelos órgãos. Nas palavras de Silva (2024), *"acredito que a consultoria executiva foi uma das iniciativas significativas para a implementação do programa de gestão"* (Silva, informação verbal, 2024). Logo depois, foi

criada uma Consultoria Executiva de Gestão Estratégica, para apoiar os órgãos a estruturarem não só o planejamento estratégico, para o qual já existia a Ata de Registro de Preços, como também o monitoramento da estratégia previsto pela IN 24/2000.

O Programa de Gestão de Desempenho (PGD) pode ser considerado talvez a maior inovação surgida dentro da equipe responsável pelo Transformagov. O PGD é praticamente uma nova política pública e poderia ele mesmo ser objeto de uma dissertação inteira de mestrado para explorar os três fluxos de Kingdon que foram unidos para que o PGD fosse possível. Como o PGD não é o objeto dessa dissertação, ele será citado somente como uma das inovações do programa.

O PGD é um programa que tem como objetivo não controlar mais o trabalho por folha de ponto e, sim, controlar as entregas. Dessa forma, é um programa que permite o teletrabalho, mas não se esgota nele. O secretário Heckert (2024) expôs da seguinte forma:

> *Mudar o paradigma de monitoramento e avaliação da força de trabalho do governo para uma gestão por resultados, por entregas, é desafiador e muito gratificante. Fomos construindo isso dentro do TransformaGov, e, para mim, foi revolucionário. É uma agenda ainda por se consolidar na administração pública, mas que tem feito e tem potencial de fazer uma diferença brutal, tanto na gestão de pessoas, quanto na própria gestão de resultados* (Heckert, informação verbal, 2024).

Já nas palavras do Rego (2024):

> *Vi uma oportunidade de expandir o programa de gestão lato sensu para além do teletrabalho. Começamos a redesenhar o programa durante a pandemia, enfrentando o grande desafio de gerenciar um aumento significativo de pessoal. Isso permitiu que construíssemos novas oportunidades e redesenhássemos o programa, que cresceu e se tornou uma unidade própria* (Rego, informação verbal, 2024).

Conforme Rego explicou, a pandemia de covid-19, que levou uma imensa quantidade de pessoas a entrarem em teletrabalho de forma precária, e a demonstração de que esse trabalho remoto funcionava, possibilitou a construção do PGD. Rangel e Wehbe também citam o PGD como uma das grandes inovações surgidas dentro do Transformagov. Interessante notar que o PGD não surgiu do nada, havia experiências já de teletrabalho no governo bem-sucedidas, como no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Advocacia-Geral da União (CGU) e Controladoria Geral da União (CGU).

A Sala 360ª foi lembrada por Rubin. Com o aumento significativo de servidores em teletrabalho, surgiu a ideia de se ter espaços de *coworking* para os servidores. A Sala360º é uma

rede de ambientes de uso compartilhado e rotativo, que fornece a infraestrutura necessária para o trabalho e se encontra distribuída em diversas localidades, destinada à força de trabalho da administração pública federal.[11] Atualmente, são 25 espaços em distribuídos em 10 estados e no Distrito Federal

O Vitrinegov é um repositório de boas práticas de gestão, que foi lembrado somente por Wehbe: *"O VitrineGov foi uma iniciativa que surgiu da percepção de que esses profissionais estavam cheios de soluções e boas práticas, mas que muitas vezes ninguém conhecia".*

Um dos eixos do Transformagov era arranjos institucionais e estruturas. Algumas coisas foram feitas antes do lançamento do programa e outras durante o programa. Passaremos a descrever as inovações em estruturas organizacionais que foram da divisão entre soluções existentes e soluções criadas posteriormente ao programa.

Segundo Uebel, o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019 (Brasil, 2019b), que introduziu na legislação brasileira regras para ocupação de cargos e funções, pode ser considerado um embrião do Transformagov. Em suas palavras: "*Era um projeto que já estava meio pronto da gestão anterior, para ser justo"* (Uebel, informação verbal, 2024). Mais uma vez, confirmado a teoria de Kingdon de que as políticas públicas já estão disponíveis para serem aplicadas.

Para Uebel, o foco do Transformagov era a simplificação e otimização das estruturas organizacionais. Portanto, podemos verificar que o tema das estruturas era prioritário para o Secretário Especial.

Outra inovação em estruturas foi feita por meio do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 (Brasil, 2019a), que permitiu a alocação de cargos em comissão e função de confiança por meio de portaria, o que representou uma grande diminuição na burocracia para se mudar estruturas. Cleto (2024) exprimiu a mudança da seguinte forma:

> *Algo que foi criado também no âmbito do governo Bolsonaro, nos decretos que mencionei anteriormente, foi a abertura para que os ministérios promovessem um certo nível de reorganização interna por meio de portarias. Antes, isso era impossível; só podia ser feito por decreto, com o fluxo burocrático envolvendo a Casa Civil e a assinatura do presidente. Isso simplificou algumas alterações importantes que antes demandavam essa burocracia, permitindo que fossem feitas pelo ministro do ministério ou pelo dirigente máximo da autarquia* (Cleto, informação verbal, 2024).

[11] https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/transformagov/sala360

O Decreto do Transformagov (Brasil, 2000) modificou o decreto do SIORG, para introduzir como diretriz do fortalecimento da capacidade institucional a orientação das estruturas organizacionais para o planejamento estratégico institucional, alinhado às prioridades governamentais.

A SEGES também encaminhou ao Congresso proposta de lei para alteração das tipologias de funções, que foi aprovada como Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021). Conforme Cleto:

> *A lei que criou o CCE e o FCE e que permitiu a transformação não só dos DAS e das FCPE, mas de um conjunto de mais de cinco gratificações para os novos tipos CCE e FCE, foi uma grande inovação também. Isso estava em gestação no Demor há muitos anos, cerca de cinco, idealizando a convergência de um conjunto amplo de cargos, funções e gratificações para um conjunto menor e mais flexível* (Cleto, informação verbal, 2024).

Novamente, podemos observar que essa mudança já estava sendo gestada há bastante tempo, estando disponível no fluxo das políticas públicas.

A nova lei previa a extinção dos cargos que não fossem convertidos em determinado prazo, 31 de dezembro de 2022, para os alocados em autarquias e fundações públicas e 31 de março de 2023 para os alocados na administração direta. Segundo Cleto, houve grande esforço do Departamento de Modernização de Estruturas Organizacionais (Demor), da Seges, para revisar todos os decretos de estruturas dos ministérios e entidades, totalizando quase 200 decretos. "*Nesse processo, muitos órgãos aproveitaram para fazer não só a transformação de cargos, mas também reestruturações. Poucos órgãos fizeram exclusivamente a transformação de um cargo para outro; a maioria aproveitou a oportunidade para promover alterações"* (Cleto, informação verbal, 2024).

O Decreto do Transformagov já previa que:

> *Entre as medidas a que se refere o § 1º, observadas as atribuições e as especificidades do órgão ou entidade, o PGT conterá disposições para reduzir os níveis hierárquicos de direção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou de Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, por linha de comando do órgão ou entidade e de suas unidades descentralizadas, e para ampliar a quantidade de servidores públicos subordinados aos ocupantes de cargos em comissão do Grupo-DAS ou FCPE de direção.*

Após a nova lei dos cargos, a revisão dos decretos entrou nos PGTs de órgãos.

Cleto resumiu da seguinte forma as mudanças em estruturas organizacionais:

"Principalmente em relação ao que a Seges fez de mudanças de cargos, decretos, flexibilização e horizontalização. Tudo isso estava sob o guarda-chuva do TransformaGov para promover uma transformação o Estado" (Cleto, informação verbal, 2024).

A formulação do programa contou com a participação coletiva do secretário e assessores do gabinete, dos servidores lotados na Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa (CGSIM), na Coordenação-Geral de Carreiras Tranversais (CGCAT), e os diretores de todas as áreas da SEGES.

O programa partiu de um portfólio das soluções disponibilizadas pelas SEGES já descritas anteriormente. Prudente (2024) lembra: "*Foi feita uma apresentação de um portfólio menu de soluções de prateleira, embora ele fosse vendido como um programa de transformação da gestão. Ele nada mais era do que uma aceleradora da modernização que já existia"* (Prudente, informação verbal, 2024). Rego assim relata: "*houve uma identificação de programas e projetos que já estavam prontos e disponíveis. Num primeiro momento, não desenhamos nada novo"* (Rego, informação verbal, 2024). Rodrigues confirma:

> *O programa reuniu diversos produtos e serviços que já estavam disponíveis, mas eram tratados de forma isolada, e muitos órgãos não tinham acesso ou conhecimento sobre eles." Nas palavras de DIAS (2024): "A maior parte já estava disponível. Tínhamos um portfólio grande, e a solução foi justamente transformar isso num pacote acessível. Na verdade, a solução foi a criação desse meio de campo, a equipe que conseguia pegar aqui, dar a mão, juntar as coisas e fazer acontecer* (Rodrigues, informação verbal, 2024).

Brandão, por sua vez, afirma:

> *O primeiro trabalho foi tentar reunir, dentro do próprio Ministério da Economia, tudo aquilo que tinha de soluções já existentes e disponíveis para adesão ou repasse aos órgãos que tivessem interesse. A ideia era montar um cardápio de serviços e soluções para que cada órgão pudesse verificar o que era do seu interesse dentro do momento institucional em que estava* (Brandão, informação verbal, 2024).

Esses relatos confirmam a teoria de Kingdon, de que uma nova política pública aproveita o que já está disponível na comunidade de especialistas, fazendo novos arranjos e combinações.

A partir desse portfolio, foi feito um *checklist* para encaminhar aos órgãos para realização da fase de diagnóstico (Anexo X - Checklist Transformagov). A organização desse portfolio foi um desafio do programa, nas palavras de Rego (2024):

> *O segundo foi organizar o portfólio da Seges. A Secretaria havia sido criada a partir da junção de departamentos, que ainda não tinham uma identidade coesa. Eles agiam como se fossem unidades separadas, e convencer todos de que estavam no mesmo barco e que o programa não era apenas uma imposição sobre eles demandou tempo e energia* (Rego, informação verbal, 2024)

O secretário-adjunto da SEDGG considerava essa etapa fundamental. Rubin (2024) assim se manifestou:

> *O TransformaGov também contava com o apoio de uma consultoria técnica da Seges e de uma equipe criada para ajudar os órgãos nesse trabalho, que depende fundamentalmente da qualidade do diagnóstico. Se o diagnóstico for superficial, as soluções serão parciais. Pior ainda, se o diagnóstico for incorreto, estaremos adotando soluções, talvez até corretas, para problemas errados, o que representa um desperdício de dinheiro terrível* (Rubin, informação verbal, 2024).

A SEGES, então, verificaria quais soluções poderiam ser implementadas pelo órgão, numa etapa que ficou sendo chamada de ideação. Então se passava à fase de elaboração do PGT, com análise de viabilidade e priorização das propostas de transformação.

A pactuação de um plano de trabalho entre a SEGES e os órgãos da administração pública, o PGT, não era também uma ideia inteiramente nova, tendo sido inspirada nos planos de transformação digital feitos pela Secretaria de Governo Digital. Conforme exposto por Uebel (2024):

> *É importante dizer que usamos como referência a transformação digital que havíamos feito em cada um dos órgãos. No TransformaGov, seguimos a mesma metodologia: criamos um plano de transformação para cada órgão, com compromissos claros e uma forma de acompanhar a implementação de cada projeto* (Uebel, informação verbal, 2024).

O plano de trabalho foi considerado pelo secretário da SEGES como uma pactuação de resultados. A pactuação de resultados também já contava com um histórico na SEGES, sendo realizada pela CGCAT com os EPPGG. Nas palavras de Heckert: "*um deles é a pactuação de resultados. Toda vez que você tem um plano de trabalho e pactua no nível da mais alta administração (no caso dos secretários executivos), ganha um patrocínio interno no órgão, um empoderamento, além do fator político de que aquilo vira entrega para o secretário executivo, para o ministro"* (Heckert, informação verbal, 2024).

A grande inovação do Transformagov foi recombinar todos esses elementos para fazer essa pactuação das transformações e oferecer a cada órgão dentro da SEGES um gerente do PGT, uma pessoa dedica a cuidar do bom andamento das ações do PGT, monitorar a execução

e ser a porta de entrada na SEGES para o órgão, que sempre poderia acionar o gerente a cada dificuldade de implementação. O papel do gerente foi detalhado por Prudente (2024):

> *papel do gerente era o de apoiar a implementação das soluções que estavam listadas no plano de trabalho. Mas o mais importante é que eu dizia que ele era o advogado dele na Seges, o melhor amigo do órgão. Aconteciam coisas simples, como dicas de uma pessoa para um evento. Falava para o gerente, ele corria atrás. Foi isso um dos grandes méritos, esse contato rápido, próximo e desburocratizado com o órgão que participava do programa* (Prudente, informação verbal, 2024).

Importante ressaltar que era uma ajuda sem contrapartida, conforme Rubin (2024): *"a proposta não exigia recursos, cargos ou investimento. Era apenas uma oferta de apoio. Todos aceitaram de maneira positiva. O processo levou cerca de quatro anos para que todos estivessem incluídos, mas esse é um período relativamente curto para o governo"* (Rubin, informação verbal, 2024). Rubin destaca ainda:

> *decidimos pegar essas diversas soluções e oferecer aos órgãos uma estrutura e uma abordagem que seguissem uma metodologia comum, abordando todas as necessidades de aprimoramento institucional de cada órgão." Sobre o diferencial do programa, ele ainda relata "Isso se deve ao fato de que o programa se diferenciou das demais iniciativas exatamente por conseguir mobilizar todos os órgãos da administração pública em uma agenda comum* (Rubin, informação verbal, 2024).

Por último, no fluxo de políticas públicas, cabe demonstrar que uma das aspirações da SEGES com o Transformagov era deixar de ser apenas um órgão central normatizador para ser percebido como um órgão que oferece soluções de gestão para os demais órgãos da administração pública federal.

Os sistemas estruturadores do governo federal e seus respectivos órgãos centrais foram criados pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967), *in verbis:*

> *Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.*
>
> *§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata êste artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.*
>
> *§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema* (Brasil, 1967).

No período estudado, o governo Bolsonaro, a SEGES era órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), Sistema de Serviços Gerais (SISG) e do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SINCOV) (Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019; Brasil, 2019d).

Conforme 5 entrevistados, a Seges antes do Transformagov era percebida como órgão normatizador e distante dos órgãos.

Segundo Rubin:

> *A Seges, por muito tempo, foi uma secretaria de caráter eminentemente normativo. Emitia instruções normativas e orientava os órgãos a realizarem determinadas ações, mas não fornecia os meios necessários para que esses órgãos atingissem os objetivos de economia nas despesas administrativas* (Rubin, informação verbal, 2024).

Segundo Dias:

> *mas, de acordo com a minha percepção, na Seges ou no ministério inteiro, tínhamos proposta e legislação que não conseguiam chegar aos órgãos. Às vezes chegava de uma forma impositiva, parecendo que nos colocávamos numa posição superior aos demais* (Dias, informação verbal, 2024).

Segundo Cleto:

> *Normalmente, um órgão central como o Ministério da Economia faz normas e manda os órgãos seguirem, e o problema é deles* (Cleto, informação verbal, 2024).

Segundo Dias:

> *Você tinha um histórico institucional dentro da administração pública de que os órgãos centrais sempre foram provedores simplesmente de regras, e nunca proveram soluções de fato para os órgãos e entidades* (Dias, informação verbal, 2024).

Segundo Brandão:

> *a Secretaria de Gestão antes era vista principalmente como um órgão regulador e normatizador. Como órgão central, era aquele que dizia qual era a regra do jogo, e os outros precisavam seguir* (Brandão, informação verbal, 2024).

A SEGES, a partir do Transformagov, pretendia se consolidar como uma secretaria

provedora de soluções para os órgãos e entidades da administração pública federal. Nas palavras do secretário Heckert: *"como órgão central, tínhamos como meta difundir diversas iniciativas de melhoria da gestão entre os cerca de 200 órgãos que compõem a administração direta, autárquica e fundacional"* (Heckert, informação verbal, 2024). Ele continua:

> *Na hora em que o órgão central se posiciona como um provedor de soluções, muda a interlocução. Tempos atrás, os diferentes órgãos centrais do Ministério do Planejamento eram, muitas vezes, vistos pelos demais órgãos como mais uma instância de controle ou de sobrecarga para eles, expedindo INs*[12] *difíceis de cumprir e exigindo uma série de dados e informações. A tônica do TransformaGov era de facilitar a vida dos órgãos* (Heckert, informação verbal, 2024).

Na visão de 7 entrevistados, esse objetivo foi atingido: Silva, Cleto, Rego, Santos, Dias, Wehbe e Brandão. Rego destaca:

> *A Seges deixou de ser vista apenas como um órgão que impõe regras de forma independente. Passou a ser reconhecida como uma organização que trabalha em conjunto com os órgãos setoriais, escutando e ajudando a implementar as regras estabelecidas de forma colaborativa. Isso promoveu uma relação mais próxima e cooperativa, permitindo que a Seges fosse percebida como um parceiro estratégico e não apenas como um regulador* (Rego, informação verbal, 2024).

Cabe ressaltar que essa mudança também estava presente no fluxo das políticas públicas anteriormente. Conforme Rubin: *"a Secretaria de Gestão, como é conhecida atualmente, se consolidou como provedora de soluções e serviços, tendo sido forjada entre 2015 e 2018. Ao longo desses quatro anos, sob a direção de Genildo, Patrícia, eu e Vogel"* (Rubin, informação verbal, 2024).

4.4 Fluxo da política

A campanha eleitoral de 2018 foi marcada pela polarização entre o Partido dos Trabalhadores (PT), partido de esquerda que governou o país entre 2002 e 2016, e a nova direita, representada por Bolsonaro, então no Partido Social Liberal (PSL). Entre 1994 e 2014, todas as eleições presidenciais foram disputadas entre o PT e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2018, foi a primeira eleição desde 1994 que o PSDB não estava no segundo turno.

O humor nacional, apesar de profundamente dividido, pendeu para a direita, com o

[12] Instruções Normativas.

discurso liberal na economia e conservador nos costumes. Bolsonaro foi eleito com 55,13%, no entanto, o PT elegeu a maior bancada na Câmara dos Deputados, com 56 cadeiras, seguido pelo PSL, com 52 cadeiras.

O discurso liberal é declarado no plano de governo do candidato:

> *As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo. Mesmo assim, o Brasil NUNCA adotou em sua História Republicana os princípios liberais. Ideias obscuras, como o dirigismo, resultaram em inflação, recessão, desemprego e corrupção. O Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades (BOLSONARO, 2018).*

A desburocratização já aparece no discurso do candidato: *"Chega de carimbos, autorizações e burocracias. A complexidade burocrática alimenta a corrupção"* (Bolsonaro, 2018). O secretário-adjunto da SEDGG, Rubin, relembra:

> *O valor da desburocratização sempre foi um princípio presente durante a campanha eleitoral. O grupo que se elegeu incorporou essa ideia em seu DNA. Isso ficou claro com o nome da secretaria, que enfatizava a simplificação administrativa, a redução de custos, o enxugamento das estruturas organizacionais e a eliminação de níveis hierárquicos. Esses aspectos faziam parte, se não do programa de governo formal, ao menos dos princípios que orientaram a equipe do candidato Bolsonaro* (Rubin, informação verbal, 2024).

A Eficiência do Estado e Controle de Gastos aparece como tópico no plano de governo do candidato:

> *A administração pública inchou de maneira descontrolada nos últimos anos. Houve uma multiplicação de cargos, benefícios e transferências sem comparação em nossa História. Como resultado, vemos um setor público lento, aparelhado, ineficiente e repleto de desperdícios. Podemos fazer mais com muito menos, partindo de um movimento de gestão pública moderna, baseado em técnicas como o "Orçamento Base Zero", além do corte de privilégios (Bolsonaro, 2018).*

As forças políticas organizadas e campanhas de grupos de pressão não foram identificadas como relevantes para a decisão de implementar o Transformagov. Apenas Brandão ressalta sobre pressões externas:

> *Mas o que acho que contribuiu – e ainda continua contribuindo – é que, toda vez que um problema se torna público e gera uma crise, seja de política pública ou finalística, quase sempre a responsabilidade, na linguagem popular, está ma falta de gestão ou a qualidade da gestão, da política, do*

> *recurso* (Brandão, informação verbal, 2024).

O TCU apenas foi lembrado na por Santos*:*

> *Podemos destacar o fomento exercido pelo TCU, que frequentemente recomenda a adoção de melhores práticas de governança e gestão estratégica. Como não havia uma norma geral aplicável a toda a administração pública, essas recomendações do TCU eram constantes* (Santos, informação verbal, 2024)

A mudança de governo é a principal causa da mudança de agenda que permitiu a implementação do Transformagov: a eleição de Bolsonaro e a escolha de Paulo Guedes como ministro da Economia.

O discurso político da campanha foi mantido na condução do governo. Rubin destaca:

> *O que vinha sendo realizado na gestão anterior convergia com os interesses da nova equipe, que buscava uma ênfase maior na digitalização dos serviços, na desburocratização e na simplificação dos processos, bem como na redução de níveis hierárquicos. Tudo isso era o que o Uebel cobrava. Esses eram os princípios defendidos por Paulo Guedes, que frequentemente usava a frase "mais Brasil, menos Brasília"* (Rubin, informação verbal, 2024)

Segundo Uebel: *"O discurso principal era o de simplificação. Na secretaria em que eu trabalhava, falávamos muito sobre desburocratização, modernização e digitalização"* (Uebel, informação verbal, 2024).

A eficiência administrativa e necessidade de corte de gastos era vista como questão central. Conforme Santos: *"um dos principais desafios é a falta de recursos, o que torna fundamental a otimização dos processos para garantir a entrega eficiente de programas e políticas públicas. A questão central é a eficiência"* (Santos, informação verbal, 2024). Isso foi corroborado por Rubin: *"o TransformaGov era muito influenciado por aspectos de eficiência administrativa, desburocratização, simplificação de processos e ganhos de escala. Esses objetivos estão listados no decreto"* (Rubin, informação verbal, 2024). Corroborado também por Rangel *("havia uma busca por um Estado mais eficiente"*) (Rangel, informação verbal, 2024) e Wehbe (*"o discurso de eficiência e racionalidade era forte naquela época"*) (Wehbe, informação verbal, 2024).

A fusão de vários ministérios (Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho), que se transformaram no Ministério da Economia (ME), também foi um fator político importante para que o Transformagov fosse implementado. Wehbe destaca:

> *Esse fator político ajudou, assim como o fato de a gestão estar sem ser diluída dentro de um ministério amplo, já que havia um superministério da Economia, com toda a parte de recursos e gestão orçamentária e financeira sob a responsabilidade de um único ministro. Isso deu espaço para ser arrojado em outras áreas, como na de gestão* (Wehbe, informação verbal, 2024).

Rego reafirma a importância da criação do ME:

> *A troca de governo desencadeou um processo de reformulação da estrutura ministerial, criando o gigantesco Ministério da Economia. A criação da Secretaria de Gestão, nos moldes em que foi estabelecida, foi o ponto principal. Mais do que uma encomenda política estruturada, o TransformaGov foi o resultado de um conjunto de coincidências felizes. O Cristiano, como secretário, desenhou a nova Secretaria de Gestão, fundindo parte da antiga SLTI com a Seges, o que tornou a Seges um instrumento muito poderoso, com grande capacidade de intervenção* (Rego, informação verbal, 2024).

Rubin também corrobora esse ponto de vista:

> *O Ministério da Economia tinha uma estrutura diferente. Não era apenas a soma de quatro ministérios; era a composição de quatro ministérios que resultava em sete secretarias especiais, com maior autonomia. Assim, se o secretário especial estivesse convencido da iniciativa, era improvável que houvesse objeção por parte do ministro ou do presidente da República, que eventualmente validaria a proposta junto à Casa Civil* (Rubin, informação verbal, 2024).

O novo governo que se iniciava pretendia reduzir o Estado e diminuir gastos. Isso também significava desmontar políticas públicas herdadas dos governos anteriores. Além disso, era um governo absolutamente contrário ao PT e que pretendia fazer uma "despetização" da máquina pública.

O governo Temer mudou a orientação política do governo Dilma, mas não se propôs a tirar os burocratas que ocupavam cargos nos governos petistas. Ao contrário, o governo Temer aproveitou a experiência da burocracia para preencher seus cargos de primeiro escalão.

O governo Bolsonaro iniciou já fazendo uma demissão em massa dos servidores de nível de diretores para cima, DAS 5, 6 e NE. Portanto, houve um fluxo de servidores da carreira de EPPGG para a SEGES. Rego lembra:

> *A característica da carreira, com uma força de trabalho distribuída e descentralizada na administração pública, começou a se deparar com o enfrentamento do que estava sendo proposto pelo novo governo. Houve um choque entre o que essas pessoas vinham fazendo em suas políticas ao longo dos anos e o que o novo governo queria implementar. Esse conflito levou muitas pessoas a sair de seus locais de trabalho e procurar a Seges, que era vista como um locus neutro* (Rego, informação verbal, 2024).

Ele afirma na sequência.

> *Houve uma configuração política muito singular no governo Bolsonaro, com um choque entre visões de mundo. A destruição de políticas de longa data afastou muitas pessoas que haviam trabalhado nessas áreas por anos, e isso gerou esse movimento. Esse movimento foi fundamental. Sem ele, o programa jamais teria alcançado o sucesso que teve* (Rego, informação verbal, 2024).

Brandão reforça essa visão:

> *Foi um momento de transição política forte. Tínhamos uma carreira amadurecida, com muitas pessoas que tiveram experiências em cargos de direção. Em um momento de mudança de orientação política clara, não havia espaço para se manter nesses cargos ou até não tiveram essa oportunidade. A Secretaria de Gestão se fortaleceu como um lugar seguro para desenvolver ações técnicas, no sentido de formulação e implementação de políticas públicas para melhorar a gestão, com pessoas que tinham muita experiência gerencial, mas que não tinham espaço para exercer esse papel em alguns órgãos em que estavam acostumadas* (Brandão, informação verbal, 2024).

O secretário de gestão não cita diretamente a mudança política somente destaca a importância dessa transição de governo para o programa:

> *Um terceiro fator que eu destacaria foi que, por ser início de governo, muitos colegas de carreira estavam em movimentação, tinham saído dos órgãos onde estavam e passavam pela Seges. Começamos a criar incentivos para as pessoas ficarem na Seges, com base na proposta de trabalho, querendo convencê-los a se juntar a esse projeto. Foi formando um grupo de EPPGGs que se interessaram pela ideia, que resolveram ficar e apostar* (Heckert, informação verbal, 2024).

4.5 Janela de oportunidade para política pública e empreendedores públicos

Kingdon defende que as janelas de oportunidade para políticas públicas são momentos em que é possível unir os três fluxos (políticas públicas, problemas e política) para emplacar uma determinada iniciativa. Para ele, essas janelas de oportunidade não são frequentes e não ficam abertas por muito tempo.

A agenda decisória é mais afetada pelos fluxos dos problemas e da política, enquanto as alternativas são mais afetadas pelo fluxo de políticas públicas. Ele defende que a janela de oportunidade se abre por uma mudança no fluxo da política ou porque um problema captura a atenção dos funcionários públicos. A janela mais comum é uma mudança na administração.

Para o secretário-especial da SEDGG, a janela de oportunidade foi exatamente o início

do governo:

> *Além disso, tínhamos o apoio das lideranças superiores, como o ministro Paulo Guedes e o presidente Bolsonaro, que não interferiam nessas pautas. Isso deu mais liberdade para avançar, especialmente no início do governo, quando há mais possibilidade de realizar transformações. Eu já tinha aprendido na Prefeitura de São Paulo que o primeiro ano de gestão é o mais estratégico. É nesse momento que se conseguem fazer as mudanças estruturais mais impactantes* (Uebel, informação verbal, 2024).

Na visão do secretário de gestão, o discurso político da nova gestão pode abrir a janela de oportunidade:

> O*s superiores, no caso, eram sensibilizados pelo argumento da redução de despesas. Uma agenda forte do meu secretário especial e do ministro era o corte de gastos, a redução de despesas, a otimização da máquina pública* (Heckert, informação verbal, 2024).

Já para o secretário-especial adjunto da SEDGG (Rubin, 2024), ao ser questionado se percebeu uma janela de oportunidade para implementação do TransformaGov e quais foram os argumentos utilizados para convencer seus superiores a apoiarem o programa, respondeu da seguinte forma:

> *Esta é uma pergunta comum em projetos de implementação de políticas públicas. Serei muito honesto: foi quase uma etapa pulada. Praticamente não precisamos fazer isso* (Rubin, informação verbal, 2024).

Rangel apontou o discurso político: "o*s fatores políticos da época foram bem aproveitados pela Seges. Havia uma busca por um Estado mais eficiente"* (Rangel, informação verbal, 2024). O que também foi apontado por Cleto:

> *Já no governo Bolsonaro, esse tipo de projeto ia ao encontro de uma racionalização da máquina pública, algo que era uma bandeira, não de todo o governo, mas do Ministério da Economia, com o objetivo de tornar a administração mais ágil. O TransformaGov foi um esforço nesse sentido também. Houve abertura para isso de uma maneira que não tinha ocorrido até então* (Cleto, informação verbal, 2024).

Portanto, pode-se afirmar que a janela de oportunidade do Transformagov foi aberta pelo fluxo político, a mudança da administração e o discurso político trazido por ela.

O secretário de gestão aponta ainda a criação do Ministério da Economia como uma janela:

> *A criação do Ministério da Economia foi uma janela que favoreceu nesse sentido, porque o antigo Ministério do Planejamento não tinha representações*

> *regionais (somente a Secretaria de Patrimônio da União, que eram estruturas próprias). Quando juntamos com o Ministério da Fazenda, eles tinham as Superintendências de Administração da Fazenda (Sanfs), que passaram a ser da Economia. Fiz uma negociação com a secretária de Gestão Corporativa, que comandava essas unidades, e isso viabilizou lotarmos os colegas de fora de Brasília nas regionais. Isso foi importante, porque cerca de quarenta daqueles duzentos órgãos e entidades federais, tinham representações nos vinte e sete estados da Federação ou em, pelo menos, parte deles. Um movimento transformacional desse tipo não pode ser feito apenas com a unidade central em Brasília. É preciso também articular no nível dos estados para que as práticas de gestão cheguem na ponta. Por outro lado, as redes que criamos em cada estado trouxeram outras oportunidades de melhoria da gestão em âmbito local – compartilhamento de espaços, de frotas de veículos etc.* (Heckert, informação verbal, 2024).

A criação do ME também decorreu da mudança da administração com a eleição de Bolsonaro.

Conforme a teoria de Kingdon, os fluxos não se unem fortuitamente; eles dependem de que um ou alguns empreendedores públicos promovam o acoplamento (*"coupling")* entre eles. No caso em tela, foi identificado que o ator decisivo foi o secretário de gestão, Cristiano Heckert, que foi apontado em 10 das 13 entrevistas (Rubin, Rangel, Silva, Cleto, Rego, Santos, Dias, Wehbe, Vilela e Brandão). Prudente apontou a própria SEGES como ator decisivo. Heckert apontou diversos atores:

> *O patrocínio dos meus superiores; a adesão dos órgãos, por meio dos secretários executivos e das suas respectivas equipes; o apoio da equipe da Seges, tanto do núcleo novo que formamos, quanto dos diversos departamentos que eram os provedores das soluções para transformar a gestão* (Prudente, informação verbal, 2024).

Já Uebel apontou o time como um todo: *"O time foi, sem dúvida, o ator número um. As pessoas que estavam trabalhando eram sêniores e tecnicamente muito preparadas"* (Uebel, informação verbal, 2024).

Pode-se afirmar, portanto, que Cristiano Heckert foi o empreendedor público responsável por unir os fluxos para que a decisão de implantar o Transformagov fosse tomada.

O secretário-especial adjunto, Gleisson Rubin, e o secretário-especial, Paulo Uebel, foram apontados também como patrocinadores políticos da iniciativa, na questão formulada sobre atores decisivos.

O secretário de gestão uniu os três fluxos previstos na teoria de Kingdon (2014), aproveitando a janela de oportunidade aberta pelo início do governo – fluxo político: o discurso

político de eficiência, diminuição da máquina pública e corte de gastos; fluxo dos problemas: um problema com pouco visibilidade pública e considerado crônico e a heterogeneidade da gestão organizacional dos órgãos da administração federal; fluxo das políticas públicas: um portfolio de soluções disponíveis.

Apesar do Decreto do Transformagov ter sido publicado somente em 28 de maio de 2020, o primeiro PGT com o MCTI foi assinado em 05/12/19, dando início a implementação do programa como um piloto já aprovado pelo Secretário-Especial e pelo Ministro da Economia. A chancela presidencial demorou um pouco mais devidos aos trâmites legais para publicação do decreto.

Conforme o próprio secretário de gestão apontou, além da união dos fluxos, ele contava com uma burocracia estatal disponível e qualificada para tocar o programa, o que será explorado no próximo tópico.

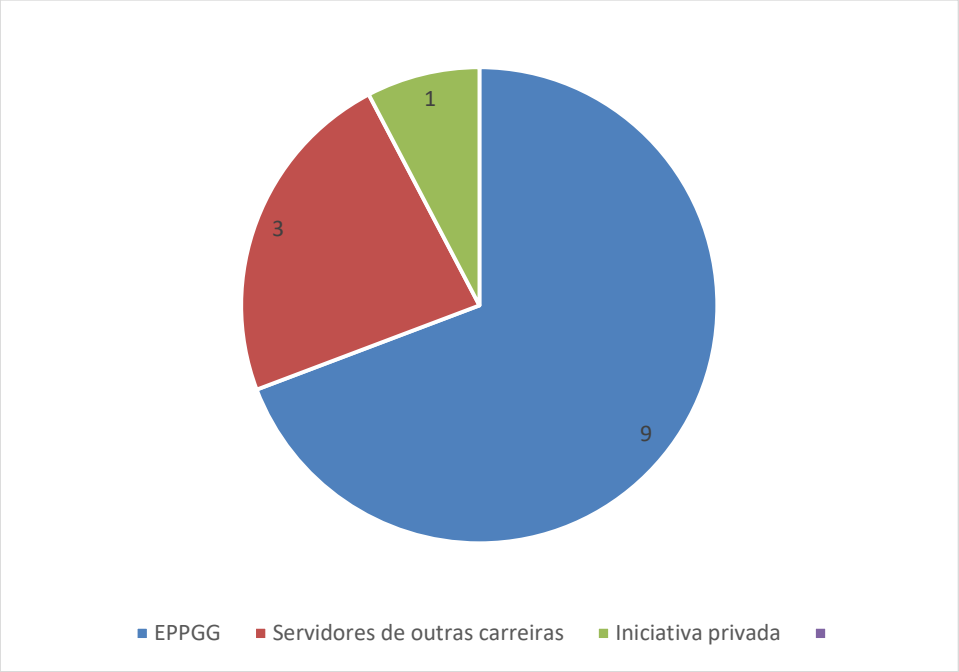
4.6 Qualidade da burocracia

O secretário de gestão conseguiu unir os fluxos para que o Transformagov fosse implementado, mas ele só conseguiu fazer isso porque existia uma burocracia qualificada que atuou na formulação e implementação do programa.

Pretende-se demonstrar, nesse tópico, a qualidade da burocracia presente da SEGES, principalmente os pertencentes à carreira de EPPGGs, mas não só ela. Outros servidores concursados tiveram atuação marcante, como o especialista em regulação da Agência Nacional de Telecomunicações, Gustavo Nery e Silva, que ocupou o cargo de coordenadora-geral de simplificação administrativa; o assessor Weskley Rodrigues, da carreira do Conselho Nacional do Ministério Público, e o primeiro coordenador-geral de simplificação administrativa, Pedro Junqueira Vilela, da carreira de técnico de assuntos educacionais da Escola Nacional de Administração Pública.

Dos 13 entrevistados, somente um não tinha vínculo com a administração pública, o secretário-especial que tinha vindo da iniciativa privada. 9 eram servidores da carreira de EPPGGs e os 3 já apontados eram de outras carreiras do serviço público.

Gráfico 2: Carreiras dos entrevistados



Fonte: Elaboração da autora.

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criada no âmbito do governo federal brasileiro pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, com o objetivo de estruturar e fortalecer a capacidade do Estado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Inicialmente vinculada à Secretaria da Administração Federal,

essa carreira visava atrair quadros qualificados para atuar em funções estratégicas da administração pública direta, com atribuições voltadas à modernização da gestão e ao desenvolvimento institucional do Estado.

Ao longo do tempo, a carreira passou por importantes alterações normativas. A Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, consolidou a estrutura remuneratória e reforçou o caráter estratégico da atuação dos EPPGGs, ao estabelecer seu vínculo funcional com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (atualmente Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos). A regulamentação do concurso e da formação inicial dos EPPGGs também foi disciplinada pelo Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, que instituiu o Ciclo de Gestão do governo federal, agrupando essa carreira com outras de perfil gerencial e técnico.

A carreira é caracterizada por alta qualificação realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), responsável pela formação dos novos ingressantes.

Conforme relembrado por Heckert, o primeiro desafio foi montar uma equipe para o Transformagov, sem ter uma estrutura de cargos para oferecer, ainda segundo ele: "*por outro lado, tivemos que atrair os colegas para formar a equipe. O fato de eu ter vindo do processo de eleição pela carreira, além da reputação que eu tinha por ter trabalhado em diferentes órgãos e conhecido muita gente, ajudou"* (Heckert, informação verbal, 2024). Segundo relembra Brandão, o secretário de gestão pensava que a carreira de EPPGG podia vitalizar o programa:

> *Por estar na coordenação de carreiras transversais, em que temos a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs) como um braço da Seges, e por ser gestora da carreira em todos os órgãos públicos federais, ele me pediu para participar desse processo de formulação, das reuniões, pensando inicialmente em como a carreira EPPGG poderia ser um viabilizador desse programa* (Brandão, informação verbal, 2024).

Segundo o próprio Heckert: "*eu não tinha como recrutar outra força de trabalho que não fosse os EPPGGs. A única coisa que tinha para oferecer era a missão, aderir voluntariamente a essa causa"* (Heckert, informação verbal, 2024).

A SEGES é o órgão de gestores da carreira de EPPGG. Os EPPGGs que são exonerados dos altos cargos de governo, DAS-4 para cima, retornam automaticamente para lá. Ser o lócus institucional auxiliou na formação da equipe. Conforme Rego:

> *Um aspecto fundamental para o sucesso do TransformaGov foi o fato de a Seges ser o locus de gestão do EPPGG. Isso facilitou a atração de mão de obra qualificada para o projeto, de forma mais simples que em outros programas. O EPPGG migra naturalmente para a Seges em algumas situações, o que dispensou grandes negociações e deu ao programa maior capacidade operacional* (Rego, informação verbal, 2024).

Os servidores que saíram dos cargos na transição de governo ajudou a compor a equipe, como pontuou Brandão:

> *Foi um momento de transição política forte. Tínhamos uma carreira amadurecida, com muitas pessoas que tiveram experiências em cargos de direção. Em um momento de mudança de orientação política clara, não havia espaço para se manter nesses cargos ou até não tiveram essa oportunidade. A Secretaria de Gestão se fortaleceu como um lugar seguro para desenvolver ações técnicas, no sentido de formulação e implementação de políticas públicas para melhorar a gestão, com pessoas que tinham muita experiência gerencial, mas que não tinham espaço para exercer esse papel em alguns órgãos em que estavam acostumadas* (Brandão, informação verbal, 2024).

A liderança do secretário de gestão foi importante para manter essas pessoas na SEGES. Segundo Rangel:

> *Primeiro, é a nossa casa. Nunca tinha tido a oportunidade de trabalhar lá, então foi uma questão de oportunidade que apareceu. O Cristiano, que é nosso colega de turma e era secretário, é uma pessoa que admiramos muito e já conhecíamos sua trajetória. Conhecia um pouco das suas ideias para o aperfeiçoamento da gestão. Achei que seria uma oportunidade interessante, especialmente considerando o contexto em que estávamos vivendo* (Rangel, informação verbal, 2024).

Rego também aponta a transição de governo: "*na minha trajetória como EPPGG, nunca tinha trabalhado na Seges. Achei que, durante o governo Bolsonaro, seria um bom lugar para ficar"* (Rego, informação verbal, 2024).

Os EPPGGs desempenharam um papel central no Transformagov. Segundo Heckert: "s*em os gestores, não haveria TransformaGov"* (Heckert, informação verbal, 2024).

Desde o início, o programa contou com a liderança e o engajamento dos EPPGGs. Por estarem presentes em diversos órgãos da administração federal e possuírem uma trajetória de atuação setorial e intersetorial, esses profissionais trouxeram uma compreensão profunda sobre os desafios e oportunidades existentes. Essa vivência ampla possibilitou uma leitura mais precisa da realidade, enriquecendo os diagnósticos e fortalecendo o desenho das soluções propostas. Heckert expôs essa visão:

> *O EPPGG, pela própria proposta, tem uma atuação transversal, formação em qualquer área do conhecimento. O fato de as pessoas circularem na Administração favorece uma abordagem mais inovadora, porque cada um chega com diferentes contextos e experiências anteriores, trazendo o que aprendeu, o que deu certo e errado* (Heckert, informação verbal, 2024).

Nessa linha, Rego destacou:

> *A vivência muito setorial dos EPPGGs fez com que o desenho do programa ganhasse contornos mais próximos da realidade. As diversas áreas representadas pelos EPPGGs trouxeram suas experiências e conhecimentos, ajudando a identificar o que funcionaria melhor e o que teria mais chances de sucesso. A equipe era composta por profissionais sênior, com mais de dez anos de carreira, o que facilitou a adaptação e a implementação eficaz do programa* (Rego, informação verbal, 2024).

O diagnóstico, aliás, foi um dos pilares do TransformaGov. Um projeto com essa complexidade e escopo exige uma compreensão clara da natureza dos problemas enfrentados por cada órgão. Um diagnóstico mal elaborado comprometeria não apenas a efetividade das ações, mas desperdiçaria uma oportunidade única de transformação. Conforme apontou Rubin:

> *Boa parte da equipe envolvia gestores da equipe central e, em cada um dos órgãos que firmaram os PGTs conosco, era comum designar líderes de projeto ou equipes que conduziam o projeto em parceria com a participação dos gestores. Um projeto como este depende de diagnósticos precisos. Se o diagnóstico for mal elaborado, perdemos uma grande oportunidade, além de desperdiçar um material valioso. A qualidade desses diagnósticos – ou seja, a compreensão da natureza do problema – pressupõe a presença de equipes permanentes, que consigam transitar de uma gestão para outra, preservando a memória de como as coisas eram feitas e onde estavam as oportunidades de melhoria em cada órgão* (Rubin, informação verbal, 2024).

E, também, Prudente:

> *Vejo que o principal papel dos EPPGGs foi no diagnóstico dos problemas da administração pública e em usar suas redes de contato para entrar nos órgãos, para reconhecer o que precisavam, quais eram as suas dores, para podermos entrar e oferecer o programa* (Prudente, informação verbal, 2024).

Prudente, na fala anterior, também destacou a importância da rede de relacionamento dos EPPGs, criada a partir dessa atuação transversal, que permite que esses profissionais trabalhem em todos os órgãos da administração pública federal. Essa importância também foi lembrada por Uebel: "*A carreira dos EPPGGs também foi importante, pois é uma carreira transversal que está presente em vários órgãos, ajudando a convencer da importância do programa"* (Uebel, informação verbal, 2024).

Conforme já exposto no referencial teórico, a qualidade da burocracia depende dos

atributos de competência, e eficiência e autonomia (Andersen e Krishnarajah, 2019). A competência ao oferecer diagnósticos precisos e propor políticas foi demonstrada nas falas dos entrevistados e pelos resultados do Transformagov expostos no capítulo 1. A eficiência na implementação rápida e uso responsável dos recursos pode ser verificada pelo alcance do programa. A autonomia é conferida pela própria estabilidade desses servidores públicos de carreira.

Por fim, destaca-se algumas falas do secretário-especial Uebel, único entrevistado que não fazia parte do corpo burocrático do governo federal: "*Havia uma equipe altamente preparada e todo mundo estava alinhado com a visão de modernizar, transformar e impactar"; "Fiquei positivamente surpreendido com a qualidade da equipe, com o engajamento deles, o nível de compromisso"; "O time foi, sem dúvida, o ator número um. As pessoas que estavam trabalhando eram sêniores e tecnicamente muito preparadas"* (Uebel, informação verbal, 2024).

4.7 Construção de capacidade estatais

Uma das hipóteses iniciais da pesquisa era de que o programa Transformagov tinha como objetivo de longo prazo não declarado a construção de capacidades estatais. No entanto, essa hipótese não foi confirmada, tendo sido somente validada por uma entrevistada, Brandão.

Houve bastante divergência nas visões de objetivos de longo prazo e legados do programa.

Para Rubin, a metodologia deixou uma competência para cada uma das organizações participantes:

> *Quando compartilhamos com os órgãos uma metodologia que parte de um diagnóstico para identificar os problemas a serem enfrentados, há um período de ideação e identificação das soluções, seguido de uma pactuação. Depois, passamos para a implementação e acompanhamento dos resultados. Esse ciclo é virtuoso e pode trazer ganhos para as organizações além daquela rodada inicial. Assim, não se trata apenas de resolver um ou mais problemas da organização, mas de deixar ali uma competência na instituição para que ela possa repetir esse processo várias vezes. A contribuição de longo prazo vem desse compartilhamento do método* (Rubin, informação verbal, 2024).

Para Heckert, foram legados de longo prazo:

> *Houve os aspectos de eficiência que falei, mas, como exemplifiquei, questões como a mudança da forma como você gere as pessoas e organização trabalho na administração pública e a mudança na forma como se ocupam os espaços*

> *são inovações transformacionais, com um viés de longo prazo* (Heckert, informação verbal, 2024).

Ainda sobre objetivos de longo prazo, Uebel se expressou da seguinte forma: "*O legado que queria deixar era estruturar a administração pública de acordo com essa estratégia, com a seleção das melhores pessoas para ocupar os cargos de acordo com a estrutura desenhada"* (Uebel, informação verbal, 2024).

Rangel lembrou que a finalidade última do Transformagov era ofercer um serviço melhor para os cidadãos:

> *A eficiência é muito importante, mas não é só isso. Há também a dimensão econômica, e o objetivo mais nobre que queríamos alcançar era oferecer um melhor serviço para o cidadão. Esse era nosso objetivo maior. Para conseguir esse resultado, você tinha que trabalhar nos mecanismos que suportam os processos finalísticos* (Rangel, informação verbal, 2024)

Wehbe também se manifestou nesse sentido:

> *Havia eficiência como um valor, sabemos disso, mas quando ele trabalha aspectos estratégicos (e, no começo, sinto que o Cristiano queria muito isso, pactuar agendas com nível estratégico dos órgãos), acabava indo mais longe do que apenas eficiência. Trabalhava efetividade e a qualidade dos serviços a partir da melhoria da gestão* (Wehbe, informação verbal, 2024).

Rego via como objetivo de longo prazo a mudança do padrão de relacionamento entre o órgão central e os setoriais:

> *Eu via objetivos de longo prazo, principalmente no método de relacionamento entre o órgão central e os setoriais. O programa promovia uma abordagem colaborativa de "vamos fazer juntos, confie em mim, vou te ajudar. Esse aspecto foi fundamental e sobreviveu ao momento inicial de empolgação. Acho que esse é o grande legado do TransformaGov* (Rego, informação verbal, 2024)

Dias também se expressou nessa linha: *"entendo que tinha objetivos de longo prazo, justamente nessa criação de cultura, de relacionamento, de parceria e mesmo nas soluções. Fazíamos com que o órgão olhasse para as necessidades, independente do que estava constando ali no PGT ou não"* (Dias, nformação verbal, 2024).

A construção de capacidades estatais não foi um objetivo do programa. Contudo, um programa de gestão gera aprendizado para as organizações fortalece as capacidades estatais.

5. ACHADOS DA PESQUISA

5.1 Participantes: a força da burocracia profissional

O estudo revelou que, embora o apoio político tenha sido necessário para a institucionalização do TransformaGov, sua concepção e execução dependeram fortemente da atuação de servidores da carreira de EPPGG. Esses servidores foram os principais responsáveis por identificar oportunidades, formular o programa, promover adesões dos órgãos e acompanhar sua implementação.

Embora o presidente da República e a alta cúpula ministerial tenham sido atores formais, sua atuação foi mais permissiva do que propositiva. O ministro da Economia e o secretário especial forneceram respaldo político, mas delegaram a formulação às equipes técnicas. Observou-se que a burocracia de carreira, especialmente alocada na SEGES, teve papel central, evidenciando um descolamento entre formulação técnica e protagonismo político.

Segundo Kingdon, o presidente é o ator central na definição de agenda. No caso em tela, ele atuou somente no direcionamento de corte de gastos. Como esse corte de gastos foi implementado por meio de um política pública de eficiência da gestão, foi a alternativa proposta pelos nomeados políticos, também conforme prevê a teoria. A diferença é que, no caso analisado, os nomeados também eram parte da burocracia estatal estável.

Esse achado pode evidenciar para gestores públicos que há espaço para empreendedorismo público dentro da burocracia sem apoio explícito dos dirigentes políticos, sendo que a permissividade para formulação e inovação que se encaixe no discurso político do presidente é suficiente para que novas ideias possam ser testadas e implementadas.

5.2 Fluxo dos problemas: a definição interna de desafios estruturais

Ao contrário do que propõe parte da literatura sobre mudança de políticas públicas, os problemas que originaram o TransformaGov não foram impulsionados por crises externas, escândalos públicos ou pressões sociais. A definição do problema partiu da burocracia estatal, que diagnosticou, a partir da experiência prática e da análise de dados internos, a fragmentação das iniciativas de modernização, a heterogeneidade institucional entre os órgãos públicos e a lentidão na adoção de boas práticas de gestão.

Cada entrevistado interpretou o problema sob um viés específico — desde ineficiências operacionais, passando por baixa maturidade institucional, até a rigidez das estruturas

organizacionais —, o que reforça o caráter multifacetado da agenda de transformação do Estado.

O problema, portanto, veio de um feedback da própria burocracia, como também prevê Kingdon. Além do reconhecimento do problema, a presença e a viabilidade das soluções propostas fez com que o problema pudesse ser considerado na agenda pública.

Para os gestores públicos, é importante perceber que a mera existência dos problemas públicos é suficiente para a tentativa de acoplação dos três fluxos previsto por Kingddon para conseguir emplacar uma nova política pública, não sendo necessário esperar por um evento extraordinário para que a janela de oportunidade seja aberta.

5.3 Fluxo das políticas públicas: a recombinação da "sopa primordial"

Conforme previsto por Kingdon, o TransformaGov emergiu da recombinação de soluções existentes. Várias iniciativas anteriores, como o SEI, TáxiGov, Almoxarifado Virtual, Plataforma +Brasil, planejamento estratégico institucional e ferramentas de compras públicas, já estavam disponíveis na administração pública. O TransformaGov funcionou como guarda-chuva integrador e acelerador dessas soluções. Essa ideia, o Transformagov ganhou força exatamente porque atendia aos critérios previstos pelo autor: viabilidade técnica, compatibilidae com valores dominates (eficiêndia da gestão e corte de gastos), viabilidade orçamentária (não trazia novos custos) e apoio político.

Além disso, o programa foi fértil em inovações. A criação da Rede TransformaGov, a implementação das Consultorias Executivas, o Racionaliza, a Sala 360º e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) demonstram a capacidade de inovação incremental da burocracia estatal. Essas soluções não apenas expandiram o alcance do programa como também revelaram a criatividade da burocracia ao adaptar antigas propostas às novas condições institucionais.

O achado é importante para mostrar que o mero empacotamento de soluções já existentes na burocracia pode se tornar uma nova política pública com grande impacto e que, portanto, a atualização dos gestores sobre o que acontece da burocracia e também nas comunidades de políticas públicas, como as formadas por redes de pesquisadores sobre determinada área, são fundamentais. Nesse sentido, a atuação de escolas de governo como a ENAP ao promover cursos de atualização quer permitam trocas de experiências entre burocratas e entre esses e a academia tem papel relevante na formação de empreededores públicos.

5.4 Fluxo da política: permissividade institucional

O contexto político da época foi marcado pelo discurso da eficiência e corte de gastos. A baixa interferência política direta criou espaço para a burocracia formular e implementar a política com maior autonomia. A nomeação de gestores públicos com conhecimento técnico e vínculos com a carreira de EPPGG também contribuiu para isso.

O apoio do ministro da Economia e dos secretários da SEDGG forneceu o patrocínio necessário.

A janela de oportunidade, aberta pela mudança de governo, foi aproveitada por empreendedores públicos justamente nesse espaço de autonomia.

Esse achado evidencia o que a literatura demonstra que mudanças politicas como a eleição de um novo governo é suficiente para que seja possível alinhar os fluxos de Kindgon a partir do alinhamento da política pública proposta com o mero discurso político do candidato vencendor para que ela possa ser implementada num ambiente de permissividade institucional.

5.5 Janela de oportunidade e empreendedorismo público: ação estratégica e acoplamento de fluxos

A pesquisa identificou claramente a abertura de uma janela de oportunidade, que permitiu o acoplamento dos três fluxos descritos por Kingdon: problemas diagnosticados pela burocracia, soluções já disponíveis ou em formulação, e um contexto político permissivo e com discurso de eficiência e corte de gastos.

O empreendedor público identificado no estudo, o secretário de gestão Cristiano Heckert, apresentou acuidade institucional, capacidade de articulação, domínio técnico e visão de longo prazo. Atuou como líder de burocracia e catalisador de inovação, sem necessitar de protagonismo político tradicional. Cristiano possuía extamente as caracteríticas previstas por Cohen: alta acuidade social, habilidade em definir problemas de maneira que ressoem com os interesses do público e uma abordagem estratégica para construir equipes e liderar pelo exemplo.

Esse achado demonstra, pelo exemplo, que há possibilidade de empreendedorimo público por parte da burocracia estatal estável.

5.6 Qualidade da burocracia: competência, estabilidade e motivação pública

Um dos principais achados da pesquisa é a confirmação do papel central da qualidade da burocracia na formulação e implementação de políticas públicas complexas. Os servidores envolvidos demonstraram alto nível de qualificação técnica, capacidade de articulação interinstitucional e comprometimento com resultados públicos. A estabilidade e a expertise acumuladas pelos EPPGG ao longo de anos de serviço foram determinantes para atingir os resultados do TransformaGov. Ou seja, a burocracia estatal presente na SEDGG e na SEGES é um exemplo exato do previsto por Andersen e Krishnarajan (2019): servidores públicos competentes, eficientes e autônomos, capazes de atuar de maneira técnica, disciplinada e imparcial na formulação e execução de políticas públicas.

A presente pesquisa demonstra a necessidade de investimento contínuo na capacitação da burocracia estatal e o papel determinante da estabilidade para a construção de capacidade estatais.

5.7 Construção de capacidades estatais: legado institucional

O estudo conclui que o TransformaGov, apesar de não possuir como objetivo de longo prazo a construção de capacidades estatais, contribuiu para isso em diversas frentes: governança, planejamento estratégico, estrutura organizacional, uso de tecnologia e qualificação de pessoal. Ao institucionalizar práticas modernas e criar estruturas de apoio técnico, o programa promoveu um nivelamento institucional entre os órgãos federais e incentivou a adoção de práticas mais eficientes, colaborativas e centradas no resultado.

Esse legado foi reconhecido por quase todos os entrevistados, que apontaram ganhos em eficiência, padronização, inovação e ampliação da cultura de gestão por resultados na administração pública federal.

Ou seja, não é necessário que programas ou políticas públicas tenham como objetivo a construção de capacidades estatais para que estes tragam como resultado essa construção. A aprendizagem instucional trazida pela implementação de políticas públicas pode, por si só, trazer aumento dessas capacidades. Importante ressaltar que os achados de pesquisa sobre capacidades estatais não foram robustos o suficiente para afirmações categóricas e, portanto, essa ainda é uma lacuna de pesquisa a ser preenchida por estudos posteriores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo compreender os fatores que possibilitaram a formulação e a implementação do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov, instituído pelo Decreto nº 10.382/2020 (Brasil, 2020a), e analisar de que forma a atuação da burocracia de carreira, em especial os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs), foi determinante para esse processo. Partiu-se da hipótese de que, a despeito do contexto político adverso ao fortalecimento do Estado, a ação estratégica de empreendedores públicos dentro da burocracia foi capaz de articular fluxos, mobilizar soluções e institucionalizar mudanças relevantes para a gestão pública brasileira.

A pesquisa se fundamentou na teoria dos múltiplos fluxos, de Kingdon (2014), que permite compreender a dinâmica pela qual problemas, políticas públicas e ambiente político convergem em momentos críticos, abrindo janelas de oportunidade para a adoção de políticas públicas. Ao mesmo tempo, incorporou a literatura sobre capacidades estatais e qualidade da burocracia, entendendo que a efetividade da ação governamental depende não apenas da formulação de programas, mas da capacidade institucional de sustentá-los ao longo do tempo.

Do ponto de vista metodológico, optou-se pelo estudo de caso, combinando entrevistas semiestruturadas, análise documental e triangulação de fontes, métodos e dados. Essa escolha permitiu não apenas equilibrar eventuais vieses da pesquisadora e dos entrevistados, mas permitiu captar a percepção dos atores diretamente envolvidos na criação e implementação do programa, confrontar essas narrativas com documentos oficiais e registros normativos, aumentando a confiabilidade dos achados. Foram realizadas treze entrevistas validadas com dirigentes e técnicos que participaram ativamente do TransformaGov, oferecendo uma visão plural e detalhada do processo.

A análise revelou que o fluxo dos problemas não foi deflagrado por crises externas ou pressões sociais imediatas, mas pela própria burocracia, que identificou, na fragmentação das iniciativas de gestão e na heterogeneidade de maturidade organizacional dos órgãos públicos, um entrave relevante para a melhoria da administração federal. O TransformaGov buscou, assim, atacar problemas latentes de coordenação, padronização e eficiência.

No fluxo das políticas públicas, constatou-se que o programa não surgiu do zero, mas foi resultado de uma recombinação de soluções previamente sob uma lógica integradora. Essa característica reforça a previsão de Kingdon sobre a “sopa primordial” de ideias, na qual soluções circulam e são reconfiguradas até encontrarem condições favoráveis para

implementação. Paralelamente, novas iniciativas foram concebidas, como a Rede TransformaGov, o Racionaliza, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) e a Sala 360º, evidenciando a capacidade de inovação gerada dentro do programa.

No fluxo político, verificou-se uma situação paradoxal: enquanto o presidente Jair Bolsonaro não figurava como protagonista do processo, e muitas vezes mantinha posição contrária a iniciativas de fortalecimento institucional, a agenda liberal do então Ministro da Economia, Paulo Guedes, abriu espaço para soluções voltadas à eficiência administrativa. Esse patrocínio político foi fundamental, mas insuficiente: coube à burocracia de carreira o papel central de articular, negociar e sustentar o programa, transformando uma diretriz genérica em resultados concretos.

Nesse contexto, emergiu a atuação dos EPPGGs que, pela transversalidade e acúmulo de expertise, foram capazes de oferecer diagnósticos precisos, propor soluções tecnicamente viáveis e negociar alternativas com dirigentes políticos. O Secretário de Gestão Cristiano Heckert atuou como empreendedor público e sua equipe de especialistas foram decisivos para a consolidação do TransformaGov. Esse protagonismo ficou evidente nas entrevistas, nas quais diferentes atores reconheceram a importância do corpo técnico para o alinhamento entre problemas identificados, soluções disponíveis e contexto político.

Outro aspecto relevante foi a contribuição do programa para a construção de capacidades estatais. Ainda que seu objetivo imediato fosse a eficiência administrativa e a redução de custos, o TransformaGov resultou em legados institucionais mais duradouros: fortalecimento do planejamento estratégico nos órgãos, racionalização de estruturas organizacionais, introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação e criação de redes colaborativas. As envidências sobre capacidades estatais não foram robustas e podem ser consideradas uma lacuna da pesquisa.

A pandemia de Covid-19, inicialmente um desafio para a implementação, acabou se transformando em catalisador, ampliando a adoção de soluções digitais, acelerando processos de virtualização e permitindo maior alcance territorial do programa. O PGD, que evoluiu para além do teletrabalho, é exemplo claro de como a janela de oportunidade proporcionada pela crise foi aproveitada pela burocracia para consolidar uma inovação estrutural na gestão de pessoas do governo federal.

Os achados indicam, portanto, que o TransformaGov não pode ser compreendido apenas como um programa de eficiência administrativa, mas como um processo de fortalecimento

institucional conduzido pela burocracia qualificada, capaz de produzir resultados de longo prazo mesmo em contextos de instabilidade política. Confirma-se, assim, a hipótese central deste trabalho: a implementação do programa foi viabilizada pela ação estratégica dos EPPGGs, que desempenharam papel determinante na abertura e no aproveitamento da janela de oportunidade.

Como contribuição teórica, a pesquisa evidencia a pertinência da teoria dos múltiplos fluxos para analisar políticas públicas no Brasil, demonstrando que a interação entre fluxos pode ser mediada e potencializada pela qualidade da burocracia. Além disso, reforça a centralidade das capacidades estatais como elemento crítico para a sustentação das reformas administrativas, apontando que a existência de servidores tecnicamente competentes, eficientes e autônomos é condição necessária para a continuidade das políticas.

No plano prático, os resultados oferecem insumos para gestores públicos e formuladores de políticas, ao demonstrar que programas de transformação institucional exigem não apenas patrocínio político, mas sobretudo liderança burocrática qualificada, capaz de integrar soluções, construir consensos e garantir implementação.

Em síntese, esta dissertação demonstrou que o TransformaGov foi fruto de um arranjo singular, em que a ausência relativa do presidente foi compensada pela presença ativa da burocracia, que assumiu o protagonismo da agenda de transformação do Estado. O programa consolidou soluções existentes, criou inovações, fortaleceu estruturas e ampliou capacidades institucionais, deixando como legado um Estado mais preparado para responder às demandas da sociedade.

Por fim, reconhece-se que o estudo, ao focar em um único caso, não esgota a análise sobre a relação entre burocracia e empreendedores públicos no Brasil. Pelo contrário, abre caminho para novas pesquisas comparativas que investiguem até que ponto as condições observadas no TransformaGov se repetem em outros contextos e programas. Essa agenda futura é fundamental para aprofundar a compreensão sobre a capacidade da burocracia brasileira de sustentar políticas públicas em cenários adversos e para refletir sobre o papel estratégico dos EPPGGs na construção de um Estado mais eficiente, inovador e democrático.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. (2019) **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**, in Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. DOI: 10.17666/bib8905/2019

ANDERSEN, D. D. E., & KRISHNARAJAN, S. (2019). **Economic Crisis, Bureaucratic Quality and Democratic Breakdown. Government and Opposition**, 54(4), 715–744. https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/economic-crisis-bureaucratic-quality-and-democratic-breakdown/1FAD63643DACA910BCADDBE504D2A828

BAHIA, L.O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores.** 1ª edição. Brasília/DF: ENAP, 2021. Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154.

BAUWENS, A. (2010). **The use of method triangulation in probation research.** European Journal of Probation, 2(2), 39-52. https://doi.org/10.1177/206622031000200204

BOLSONARO, Jair. **O caminho para a prosperidade. Proposta de Plano de Governo.** Brasília/DF, 2018. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf . Consultado em maio/2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2019a.

BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019**. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2019b.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2019c.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 2019d.

BRASIL. **Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020.** Institui o Programa deGestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administraçãopública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia. Diário Oficial da União, Seção 1, página nº 3. Brasília/DF, 29 de maio de 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020**. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização eInovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Diário Oficial daUnião. Seção 1, página nº 79. Brasília, DF, 3 de abril de 2020b.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização,Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia técnico de gestão estratégica**. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de- conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao- estrategica. Brasília, DF, 2020c.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Secretaria deGestão e Inovação. **Nota Técnica SEI nº 19193/2024/MGI**. 15 de maio de 2024a.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.Participação. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e- atividades/transformagov/participacao. Acesso em: 31 de maio de 2024b.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Rede TransformaGov. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt- br/assuntos/inovacao-governamental/rede-transformagov**.** Acesso em: 31 demaio de 2024c.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Secretaria deGestão e Inovação. Nota Técnica SEI nº 13367/2025/MGI. 7 de maio de 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. Textos de referência em gestão de pessoas: dimensionamento de força de trabalho. Brasília: MP, 2006. https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/624/1/dimensionamento_de_forca_de_trabalho.pdf

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. **Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics.** In: CENTENO, M.A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. (org.). States in the Developing World. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A garbage can model of organizational choice.** *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n.1, p. 1-25, 1972. Disponível em: https://doi.org/10.2307/2392088. Acesso em: 1 jun. 2024.

COHEN, Nissim. **Policy entrepreneurs and agenda setting.** In: ZAHARIADIS, Nikolaos (Ed.). Handbook of Public Policy Agenda Setting. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016. p.180-199.

EV,Leonardo da Silveira; GOMES,Aline Burni Pereira. **Entre aespecificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso**. *Teoriae Sociedade*, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p. 75-100, jul./dez. 2014. Disponível em: https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/download/191/138. Acesso em: 15 de maio de 2025.

HUSSEIN, A. (2009). **The use of triangulation in social sciences research**. Journal of Comparative Social Work, 4(1),106-117. https://doi.org/10.31265/jcsw.v4i1.48

KATTEL, Rainer; DRECHSLER, Wolfgang; KARO, Erkki. **Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state**. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12), 2019. p. 2. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-12. Acesso em: 23 jun. 2024.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á.. **Governança e capacidades estatais:uma análise comparativa de programas federais.** Revista de Sociologia ePolítica, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016

OBEROI, Kritika. **Triangulation in Qualitative Research: A Comprehensive Guide.** Maio, 2024. Disponível em https://www.looppanel.com/blog/triangulation-in-qualitative-research.

OLIVEIRA, T. C. **Guia Referencial para gerenciamento de projetos e portfólio de projetos.** 1ª edição. Brasília/DF: ENAP, 2021. Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6155.

TCU. Tribunal de Contas da União. Secretaria–Geral de Controle Externo. Secretaria de

Controle Externo da Administração do Estado. **Relatório de Acompanhamento. TC 011.574/2021-6.** Brasília/DF, 2021. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10. Consultado em 30 de maio de 2024.

YIN, Robert K. **Case Study Research Design and Methods** (5th ed.). Sage. Thousand Oaks, CA, 2014.

Referências das entrevistas realizadas para essa dissertação (disponíveis em anexo).

RUBIN, Gleisson Cardoso. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

HECKERT, Cristiano. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

RANGEL, Cynthia Campos. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

SILVA, Gustavo Nery e. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

CLETO, Laerte Davi. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

PRUDENTE, Leonardo Martins. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

REGO, Roberto Seara Machado Pojo. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

UEBEL, Paulo. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

SANTOS, Weskley Rodrigues dos. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

DIAS, Ana Beatriz Franco. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

WEHBE, Claudia da Costa Martinelli. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

VILELA, Pedro Junqueira. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

BRANDÃO, Soraya Monteiro. Entrevista concedida para essa pesquisa. Brasília, 2024.

ANEXO – Transcrições das entrevistas

Arquivo: Entrevista mestrado - Gleisson-20240919_110728-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 54 min e 16 seg

Realizada em 19 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Gleisson Cardoso Rubin (entrevistado)

PPF. ...Maravilha fazer pelo Teams. Gleisson, agradeço a sua disponibilidade.

GCR. Imagina, Patrícia, à disposição sempre que precisar.

PPF. ...O seu tempo. Você leu o termo de consentimento? Está de acordo?

GCR. Estou de acordo. Depois eu te mando. Não tem problema, sei como funciona essa dinâmica de autorização para uso de imagem, de citação, de nome, tudo certo.

PPF. Está ótimo. Vou gravar a entrevista somente para registro e só para fazer a transcrição. Depois, vou submetê-la a você para validá-la, caso você queira tirar alguma coisa que falou que não deva constar. Vai passar por uma leitura sua antes de eu usar na minha dissertação. A minha pesquisa é sobre o TransformaGov, sobre os primórdios. Por que ele foi criado? Por que ele entrou na agenda? Como conseguimos que ele fosse implementado? Para registro, fale seu nome e o cargo que ocupava na SEDGG no período.

GCR. Gleisson Cardoso Rubin. Entre 2019 e 2022, período em que o TransformaGov foi idealizado e implementado por meio de um decreto e depois adotado pelas instituições, eu era secretário especial adjunto de desburocratização, gestão e governo digital do Ministério da Economia.

PPF. Por falar nisso, Gleisson, quero saber se você tem contato com o Uebel.

GCR. Ocasionalmente, mais por um grupo de WhatsApp. Consigo acessar o Uebel, se for o caso.

PPF. Ele é a única pessoa que ainda gostaria de entrevistar, mas não tenho o contato, abertura... Se você puder me passar o contato e enviar uma mensagem para ele.

GCR. Claro, farei isso. Avisarei o Uebel e depois te passarei o contato dele.

PPF. Acredito que não preciso alcançar a cadeia de comando até Paulo Guedes ou entrevistar alguém na presidência. Parece desnecessário. No entanto, se eu conseguisse entrevistar o Uebel, isso enriqueceria a minha pesquisa. Aguardo essa informação.

PPF. Como foi o processo de escolha para você assumir o cargo de secretário especial adjunto?

GCR. Eu fazia parte da gestão anterior, do governo do presidente Temer. Na época do governo Temer, atuei inicialmente como secretário de gestão, o que me permitiu conhecer essa pauta. Posso compartilhar informações sobre os primórdios, não especificamente do TransformaGov, mas do conjunto de soluções que a Secretaria de Gestão passou a estruturar e disponibilizar aos demais órgãos da administração pública. Fui secretário de gestão entre 2016 e 2018 e, a partir de maio, assumi a posição de secretário executivo do Ministério do Planejamento. Assim, fui um dos interlocutores do governo que estava se encerrando junto à equipe de transição do governo recém-eleito. Durante o período de novembro e dezembro de 2018, e por dever de ofício por fins da transição governamental, tive alguns contatos com Paulo Guedes, que me convidou a permanecer no governo em uma função muito semelhante à que eu exercia anteriormente. Essa nova função seria a de secretário especial adjunto de uma secretaria especial que centralizaria as atividades que até então eram desenvolvidas pela Secretaria de Gestão, pela Secretaria de Gestão de Pessoas e pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações, à época denominada Setic, que posteriormente passou a ser chamada de Secretaria de Governo Digital. Basicamente, meu trabalho como secretário executivo foi mantido, mas com um foco maior e um conjunto menor de secretarias, que incluíam as seguintes: SGP, Seges e SGD. Assim, entrei para o novo governo.

PPF. Gleisson, quero aproveitar sua experiência anterior para você comentar um pouco sobre as soluções que já vinham sendo desenvolvidas antes, pois depois conseguimos agrupá-las.

GCR. Certamente. É importante destacar que o TransformaGov pode ser analisado a partir de duas perspectivas. A primeira é a perspectiva do processo. O que o TransformaGov realizou

em termos de mobilização dos órgãos da administração pública é notável. Temos poucas experiências no governo de iniciativas que são executadas com engajamento e envolvimento total da administração pública, incluindo órgãos da administração direta, autarquias, fundações e instituições de ensino. Talvez consigamos contar nos dedos de uma mão quantas vezes o governo conseguiu mobilizar todos os órgãos para um propósito comum. A segunda perspectiva do TransformaGov é o que ele oferece em termos de conteúdo. Portanto, analisamos tanto o processo e a abordagem quanto o conteúdo. O conteúdo do TransformaGov é bastante interessante, pois consiste em um compilado de diversas soluções que foram idealizadas e implementadas separadamente. Essas soluções antecedem a gestão de 2019 a 2022 e algumas delas têm origens mais antigas. Alguns dos produtos do TransformaGov, especialmente no que diz respeito a transferências governamentais, remontam à antiga rede Siconv, herdada das gestões do governo Dilma. Portanto, temos algumas soluções que são bastante antigas, mas gostaria de destacar um período particularmente produtivo entre 2016 e 2018. Pode parecer que estou falando apenas do meu período na Seges, mas isso não se limita a isso. Também preciso considerar a gestão do Vogel e fazer referências às gestões da Patrícia Audi e do Genildo. A Secretaria de Gestão, como é conhecida atualmente, se consolidou como provedora de soluções e serviços, tendo sido forjada entre 2015 e 2018. Ao longo desses quatro anos, sob a direção de Genildo, Patrícia, eu e Vogel. Gostaria de enfatizar esse espírito republicano; é fundamental não restringir a discussão apenas ao meu período, mas reconhecer o que herdei da Patrícia, do Genildo e o que deixei para o Vogel e o Cristiano. Isso configura um conjunto de ações que resultou em uma nova vocação para a secretaria. A Seges, por muito tempo, foi uma secretaria de caráter eminentemente normativo. Emitia instruções normativas e orientava os órgãos a realizarem determinadas ações, mas não fornecia os meios necessários para que esses órgãos atingissem os objetivos de economia nas despesas administrativas, alinhamento estratégico com o PPA e racionalização das estruturas organizacionais, entre outros. Assim, apostava-se em um conjunto de atos normativos e portarias para suprir essas lacunas. Muitas vezes, tentavam fazer com que as coisas acontecessem apenas pela força do ato normativo em si. Assim, começamos a observar uma estrutura que se dedicou, na verdade, a dar aos órgãos os caminhos e os meios para que essas ações se concretizassem. Um exemplo foi a Central de Compras, que começou com o processo de compras centralizadas de passagens aéreas. Esse movimento foi muito doloroso e difícil, pois retirava dos órgãos uma parcela de poder. Eles desejavam conduzir esse processo internamente, pois acreditavam que depender de uma estrutura centralizada não funcionaria e levaria mais tempo. No entanto, os ganhos em termos de escala e economia eram inegáveis. A Central de Compras começou com a compra

centralizada de passagens aéreas e, posteriormente, expandiu seu escopo, trazendo uma série de vantagens, até que os órgãos começaram a enxergar a Central de Compras como uma estrutura de apoio importante, que desonerava suas áreas meio. A outra estrutura foi um departamento criado na Seges, denominado Inova, cujo primeiro titular foi Luiz Felipe Salim Monteiro, que mais tarde se tornou secretário de tecnologia da informação. Por incrível que pareça, eu também tive um período como secretário de tecnologia da informação. O Inova tinha como propósito fomentar soluções mais disruptivas, saindo do lugar comum, conforme sugeria o próprio nome. Focava em ideação, inovação, experimentação e teste de soluções que, uma vez validadas em um ambiente controlado, poderiam ser estendidas a outras estruturas e, eventualmente, aplicadas em um contexto mais abrangente. Quando observamos a contribuição da Inova e da Central de Compras, percebo que, ao chegar à Seges, essas duas estruturas ainda estavam em fase de consolidação de seu portfólio de ações. Podemos notar uma mudança de rumos no propósito da Secretaria de Gestão, que deixou de ser um tanto normativa e passou a ser mais ofertante de soluções concretas. Durante esse mesmo período, contávamos com uma outra solução que foi crucial para esse processo, o SEI, Sistema Eletrônico de Informações. O SEI não é um produto de uma ou outra iniciativa, mas surgiu de uma concertação diferente, compartilhada entre os diversos órgãos da Esplanada. Entre 2015 e 2019, vivíamos a ideia de que os órgãos deveriam deixar de ser estruturas em que cada um provia suas soluções internas, abandonando essas soluções domésticas em favor de uma solução transversal que resolvesse problemas comuns. Dado que eram problemas comuns, poderiam ser solucionados por uma solução comum que visasse, principalmente, os ganhos de escala. Poderíamos ficar aqui por horas listando todos os tipos de soluções que se enquadram nessas características, como o TáxiGov, o Almoxarifado Virtual, entre outros diversos painéis que a Seges construiu nesse período, como o Painel de Viagens, o Painel de Preços e o Painel de Obras. Foi um período gratificante, pois começamos a enxergar o início de um trabalho de padronização de processos, rotinas e soluções corporativas para os diversos órgãos da Esplanada.

PPF. De onde surgiu a ideia do TransformaGov?

GCR. Agora que já abordei o período anterior, fica mais fácil entender. Quando começamos a olhar para a prateleira e quando o Uebel chega, ele ficou impressionado com a quantidade de coisas que já tínhamos. O ponto de partida, para ele, era muito mais avançado do que se imaginava. Apresentamos todas essas soluções e movimentos que estavam ali. O passo que precisávamos dar em relação a essas soluções era garantir sua adoção. Por exemplo, não faz

sentido que vocês tenham um Almoxarifado Virtual e seja pouco adotado. Quantos órgãos o adotam? Quantos adotavam o TáxiGov? Somente Brasília o adota naquela época. Quantos adotavam o Painel de Viagens? Aí já era uma quantidade maior, mas nenhuma solução era plenamente adotada por todos os órgãos da administração pública. Então, o movimento que se iniciou foi o de empacotar essas soluções. Usando a mesma expressão que você mencionou, decidimos pegar essas diversas soluções e oferecer aos órgãos uma estrutura e uma abordagem que seguissem uma metodologia comum, abordando todas as necessidades de aprimoramento institucional de cada órgão. Problemas que são semelhantes aos de outras instituições seriam resolvidos por meio de uma dessas soluções transversais. Para as especificidades de cada órgão, ajudaríamos a construir a solução apropriada. O TransformaGov também contava com o apoio de uma consultoria técnica da Seges e de uma equipe criada para ajudar os órgãos nesse trabalho, que depende fundamentalmente da qualidade do diagnóstico. Se o diagnóstico for superficial, as soluções serão parciais. Pior ainda, se o diagnóstico for incorreto, estaremos adotando soluções, talvez até corretas, para problemas errados, o que representa um desperdício de dinheiro terrível. Portanto, havia uma grande preocupação em que fôssemos assertivos e precisos na identificação do problema, na intervenção necessária e na posologia do remédio adequado para cada situação. O Uebel incumbiu o Cristiano de elaborar essa estratégia. Inicialmente, acredito que eram três dimensões. Atualmente, parece que esse número aumentou para cinco. Desde o primeiro momento, a ideia foi analisar a estratégia da organização e como isso se reflete em seus processos e na sua força de trabalho, bem como na sua estrutura de cargos e na forma como a organização está estruturada. A partir daí, o trabalho foi relativamente rápido. No final de 2019, já tínhamos esse modelo... No primeiro ano da gestão, esse modelo já estava bastante consolidado. No início de 2020, houve a publicação do decreto e a implantação nos primeiros órgãos. É interessante observar que o programa TransformaGov seguiu uma trilha paralela à da digitalização dos serviços. Ao estudarmos o TransformaGov, percebemos um movimento muito semelhante, com características bem parecidas, ocorrendo simultaneamente na digitalização dos serviços públicos. Ali, estavam as duas principais diretrizes da Secretaria Especial: promover, em relação ao Estado brasileiro, uma simplificação administrativa e uma redução da burocracia. Assim, eu diria que o gov.br, de um lado, e o TransformaGov, de outro, eram as duas principais frentes para operar essa transformação.

PPF. Acredito que você abordou parte disso, mas quero fazer uma pergunta específica: qual foi o problema identificado que o programa busca solucionar? Por que esse problema foi considerado importante?

GCR. Como eu disse, podemos olhar para o TransformaGov sob duas perspectivas: o que ele oferece em termos de conteúdo e a estratégia que adotou na abordagem das instituições. Particularmente, considero que a estratégia adotada tem até um valor maior do que o conteúdo em si. Poderia haver um conteúdo diferente, mas, se fosse oferecido pelo TransformaGov, ainda assim a ação poderia ter sido bem-sucedida. Isso se deve ao fato de que o programa se diferenciou das demais iniciativas exatamente por conseguir mobilizar todos os órgãos da administração pública em uma agenda comum. Para ser fiel à minha opinião, Patrícia, eu diria que o principal problema a ser atacado era a heterogeneidade do nível de desenvolvimento organizacional dos diferentes órgãos e entidades da administração pública. Existiam algumas ilhas de excelência, com órgãos bem organizados, com maturidade, convivendo com outros que enfrentavam problemas que já haviam sido resolvidos em outras instituições há mais de dez anos. Sempre mencionávamos a loucura de ainda se fazer gestão documental em suporte físico. Essa é a realidade ainda hoje nos municípios, onde prevalecem práticas antiquadas. Muitos municípios ainda utilizam carimbos e papéis, enquanto no governo federal começamos a abandonar o uso de papel em 2014... 2013, com o Ministério das Comunicações sendo um dos primeiros a fazer essa transição. Lembro-me de ter assinado o convênio de adesão da Enap em 2015, o que foi há quase dez anos. Hoje muitos órgãos que utilizavam papel já transferiram 100% de seus serviços para o ambiente digital. Atualmente, muitos órgãos não possuem mais um balcão físico. O atendimento é realizado exclusivamente por meio da página do gov.br. Olhando para o passado, recordo-me de quando começamos com cerca de 20 mil contas no gov.br, e hoje esse número já ultrapassa 170 milhões. Cada vez que contamos essa história, ouvimos reações de surpresa, que vão desde pessoas comuns, como motoristas de táxi, até ministros do TCU, impressionados de como conseguimos atingir esse feito em apenas cinco anos. No entanto, não adiantava implementar soluções para um número reduzido de órgãos, enquanto cem ou duzentos ainda operavam com processos manuais. O que o TransformaGov fez foi encontrar uma forma de garantir que ninguém ficasse de fora do processo, oferecendo ajuda sem contrapartidas. Essa pode ser uma característica distintiva do TransformaGov em relação a outros programas, pois os órgãos não precisaram abrir mão de nada; bastava alocar alguns líderes de projeto. Eles receberiam uma consultoria técnica sem custos. As soluções foram entregues prontas, e o acompanhamento da implantação das ações foi realizado por nossa equipe. O monitoramento incluía a cobrança dos resultados. Assim, era uma pactuação na qual, se alguém hesitasse em aceitar a ajuda, precisaria justificar essa recusa. Não houve situações em que alguém recusasse a assistência, pois a proposta não exigia recursos, cargos ou

investimento. Era apenas uma oferta de apoio. Todos aceitaram de maneira positiva. O processo levou cerca de quatro anos para que todos estivessem incluídos, mas esse é um período relativamente curto para o governo. Acredito que essa experiência vale a pena ser destacada.

PPF. De fato, essa questão tem sido enfatizada nas entrevistas. Você mencionou que o mais importante foi a rede de colaboração e não apenas o que foi entregue. Essa grande mudança de padrão na administração foi impulsionada pela criação dessa rede. Havia uma pergunta que, a meu ver, você já respondeu, sobre políticas públicas e soluções...

GCR. A questão da rede merece um comentário adicional. Não podemos afirmar que o TransformaGov foi o primeiro movimento nesse sentido. As melhorias nas transferências governamentais também eram realizadas por meio de uma rede colaborativa, como demonstrado pelo nome da área que as gerenciava: a Rede Siconv. O desenvolvimento de outras iniciativas também foi feito dentro de uma comunidade colaborativa. Assim, as ações de inovação faziam parte de uma rede que já existia. Havia núcleos de inovação na Enap e dentro de vários ministérios, como o do Planejamento e o da Educação, que se comunicavam. Dessa forma, foram criadas conexões e redes. O TransformaGov pode ser considerado uma das experiências de maior escala na aplicação desse conceito de trabalho em rede.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? A troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e a implementação do programa? Quero abordar o discurso político a respeito disso.

GCR. O valor da desburocratização sempre foi um princípio presente durante a campanha eleitoral. O grupo que se elegeu incorporou essa ideia em seu DNA. Isso ficou claro com o nome da secretaria, que enfatizava a simplificação administrativa, a redução de custos, o enxugamento das estruturas organizacionais e a eliminação de níveis hierárquicos. Esses aspectos faziam parte, se não do programa de governo formal, ao menos dos princípios que orientaram a equipe do candidato Bolsonaro. Embora a peça formal do programa de governo fosse bastante sucinta e faltasse detalhamento em muitas áreas, durante a transição os grupos de trabalho foram formados enfatizando esses valores com clareza. Quando Paulo Guedes me convidou a permanecer na secretaria, ele já sabia em que eu poderia contribuir. Ele fez questão de que eu ficasse no governo, pois eu já havia apresentado a ele os painéis que desenvolvemos nas Seges. Ao analisar aquele trabalho, ele reconheceu que já havia um trabalho iniciado e

considerou essencial que eu permanecesse para dar continuidade a isso. Uma das coisas mais benéficas foi que tanto a estratégia do governo digital quanto a estratégia de modernização da administração pública foram integralmente acolhidas pelo novo governo, em comparação ao que a equipe do governo Temer vinha realizando. Portanto, o trabalho realizado em 2016, 2017 e 2018 não se perdeu, nada foi descartado, exceção apenas à área de gestão de pessoas. Nela, começamos um trabalho inteiramente novo, mas as equipes das Seges e da SGD foram preservadas. Se não me engano, nenhum diretor foi substituído. Todos os diretores da Seges foram mantidos em seus cargos, assim como a maioria da equipe. Na SGD o Luiz Felipe permaneceu e, como eu recomendei fortemente o nome do Cristiano para a Seges, mantivemos os diretores para preservar a memória do excelente trabalho realizado até ali. Não é surpreendente que, logo após um ano e pouco de trabalho, já tivéssemos resultados expressivos dessas duas áreas, pois não perdemos tempo montando a equipe ou tentando entender onde estavam os problemas. O planejamento estratégico da Secretaria Especial foi elaborado no dia 19 de dezembro de 2018, antes mesmo da posse do Uebel como secretário especial. Isso foi possível porque eu fazia parte da equipe anterior. Luiz Felipe também era da equipe anterior, e 90% dos diretores provinham das equipes anteriores. Portanto, foi possível fazer uma transição rápida entre os governos. Isso demonstra como a continuidade de trabalho pode trazer benefícios quando a nova gestão está aberta a avaliar o que foi feito anteriormente e a preservar o que possui valor. O que vinha sendo realizado na gestão anterior convergia com os interesses da nova equipe, que buscava uma ênfase maior na digitalização dos serviços, na desburocratização e na simplificação dos processos, bem como na redução de níveis hierárquicos. Tudo isso era o que o Uebel cobrava. Esses eram os princípios defendidos por Paulo Guedes, que frequentemente usava a frase “mais Brasil, menos Brasília”. Essa frase refletia o desejo de menos centralização, menos dependência em relação ao governo central e menos burocracia, permitindo que as estruturas locais trabalhassem para que os municípios se desenvolvessem sem depender tanto do governo federal.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov? Quais foram os argumentos utilizados para convencer seus superiores a apoiarem a implementação do programa?

GCR. Esta é uma pergunta comum em projetos de implementação de políticas públicas. Serei muito honesto: foi quase uma etapa pulada. Praticamente não precisamos fazer isso. Quando precisamos convencer uma liderança, por exemplo, um ministro, sobre o mérito de uma

iniciativa e sua prioridade, geralmente há a necessidade de traduzir para essa liderança quais são os objetivos e os resultados esperados com a iniciativa. Geralmente, o ministro está distante dessa realidade. Contudo, o Ministério da Economia tinha uma estrutura diferente. Não era apenas a soma de quatro ministérios; era a composição de quatro ministérios que resultava em sete secretarias especiais, com maior autonomia. Assim, se o secretário especial estivesse convencido da iniciativa, era improvável que houvesse objeção por parte do ministro ou do presidente da República, que eventualmente validaria a proposta junto à Casa Civil. No entanto, esse aspecto fazia parte do processo. A estrutura de tomada de decisão dentro do ministério passava muito pelo entendimento no âmbito da Secretaria Especial. Se a secretaria estivesse convencida daquela agenda e essa agenda fosse facilmente comunicada ao ministro, conseguíamos, em certo sentido, pular a instância do gabinete do ministro. Se o secretário especial levasse a proposta ao ministro e este a considerasse adequada, concordando com os objetivos, a iniciativa avançaria. Uebel, como mencionei, ficou positivamente surpreso ao encontrar muitos projetos já prontos. Portanto, foi uma questão de formatar as informações, validando-as de acordo com suas diretrizes. Assim, não precisávamos fazer grandes esforços para aprovar a iniciativa do TransformaGov junto ao Uebel e, posteriormente, ao Paulo Guedes. O processo de aprovação nos atos normativos da presidência transcorreu sem dificuldades.

PPF. Houve pressões externas, como da mídia, de outros órgãos ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov?

GCR. Não. A beleza do TransformaGov é que ele é um produto gestado internamente, ou seja, é uma iniciativa que emergiu das estruturas do governo e foi patrocinada pelos próprios servidores. Dos diretores a quem me referi na Seges... acho que apenas uma não é servidora de carreira, a Déborah Arôxa. Os demais eram todos servidores públicos. O movimento realmente nasceu dentro da administração pública federal, pelo corpo técnico que sempre esteve envolvido. Quando perguntamos sobre a origem do gov.br, vemos que foi um movimento de geração interna, criado por pessoas que acreditavam nesse propósito dentro da administração pública.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

GCR. Já citei quase todos. Fundamentalmente, Cristiano Heckert foi o grande piloto dessa iniciativa. Paulo Uebel foi quem patrocinou a iniciativa no âmbito do Ministério da Economia.

O processo também contava com um parceiro no Palácio do Planalto, que era a Secretaria Especial de Modernização do Estado, que estava ligada à Secretaria... Equivalente às Relações Institucionais. É importante verificar exatamente qual era o nome da secretaria responsável. Contudo, o decreto do TransformaGov foi assinado por Paulo Guedes e pelo Bolsonaro. O próprio decreto menciona essa Secretaria Especial de Modernização do Estado. A formulação ocorreu toda dentro do Ministério da Economia e na Seges. A partir da publicação do decreto, começa o trabalho de adesão, que enfrenta uma dificuldade de que, se observarmos o decreto, a adoção por parte das instituições de ensino não era obrigatória. Essas instituições foram tratadas de forma diferenciada, e não sei exatamente o motivo desse tratamento distinto. O decreto estabelece que as diretrizes se aplicam às instituições federais de ensino que decidirem implantar o TransformaGov, mas a adesão não era compulsória...

PPF. Não tínhamos braços...

GCR. Isso acabou criando um cenário em que as instituições vieram posteriormente, quase todas aderindo ao programa.

PPF. Como você avalia o papel dos EPPGGs na formulação e na implementação do TransformaGov?

GCR. O papel foi relevante. Boa parte da equipe envolvia gestores da equipe central e, em cada um dos órgãos que firmaram os PGTs conosco, era comum designar líderes de projeto ou equipes que conduziam o projeto em parceria com a participação dos gestores. Um projeto como este depende de diagnósticos precisos. Se o diagnóstico for mal elaborado, perdemos uma grande oportunidade, além de desperdiçar um material valioso. A qualidade desses diagnósticos – ou seja, a compreensão da natureza do problema – pressupõe a presença de equipes permanentes, que consigam transitar de uma gestão para outra, preservando a memória de como as coisas eram feitas e onde estavam as oportunidades de melhoria em cada órgão. A contribuição dos gestores e das outras carreiras, como os analistas de planejamento e orçamento, que estão mais conectados com o funcionamento das estruturas administrativas, é fundamental. Essa memória institucional e a capacidade de contar as histórias de forma adequada são essenciais para realizarmos diagnósticos corretos e identificarmos os problemas de maneira adequada.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse convencimento junto a esses órgãos? Qual a importância dos projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse realmente instituído pelo presidente?

GCR. O TransformaGov teve projetos e iniciativas antes mesmo do decreto. Essa é uma prática comum. O normal é testarmos algumas iniciativas em ambientes mais específicos e controlados antes de validá-las nas demais estruturas. O MEC, especificamente, contava, em seu corpo de líderes, com algumas pessoas que tinham acabado de sair da Seges. Começando pelo secretário executivo, que esteve na Seges até os últimos dias de 2018. Essa pessoa conhecia os produtos desenvolvidos pela Seges e entendia o potencial benefício dessas soluções. O responsável pela área de TI do MEC também fazia parte da equipe da Seges. Havia uma conexão entre as equipes, pois compartilhavam afinidades e elementos em comum. Quando soluções são desenvolvidas pelo corpo técnico do Estado, trazemos a vantagem de que essas pessoas permanecem, mesmo que mudem de ministério, preservando a memória do que foi feito. A ideia era aproveitar essas aproximações e esse *networking* para validar as iniciativas. Começar em ministérios grandes foi importante, pois isso também traz credibilidade, demonstrando que se o modelo funciona em um ministério do tamanho do MEC, do MCTI, ele pode funcionar em qualquer contexto. Portanto, não é surpreendente que algumas instituições tenham iniciado a proposta antes mesmo da publicação do decreto.

PPF. Vou também entrevistar o Vogel hoje [risos]. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que foi implementado? E aproveito essa pergunta para perguntar especificamente para você sobre o monitoramento interno da Secretaria Especial sobre o TransformaGov, porque tivemos todas aquelas reuniões de monitoramento do andamento do controle. Participei de várias vezes dessas reuniões. Essa pressão e percepção de mudanças institucionais eram controladas pela SEDGG, então é uma parte importante...

GCR. Infelizmente eu saí em julho de 2022, um período em que ainda estávamos acompanhando as adesões, a celebração dos PGTs e a execução das ações que estavam previstas em cada um deles. Assim, não consegui captar as mudanças nos órgãos em termos de melhoria de seus processos, o impacto na política pública... Precisamos deixar que esse ciclo de implementação se conclua, o que ainda não ocorreu até hoje. Diga-se de passagem, isso

ainda é uma obra em execução. Quando deixei o cargo, boa parte dos PGTs ainda apresentava índices de execução bem baixos. Estávamos ainda em um período intenso de celebração dos PGTs. Lembro-me que toda semana eu tinha que ir a solenidades de assinatura de PGTs, repetindo discursos. Eu só vivenciei o período do engajamento, da adesão e do início da implementação, de modo que não tenho elementos para avaliar o real impacto dessas medidas dentro dos órgãos. No entanto, não é difícil presumir que esse impacto seja muito positivo, pois, como já mencionei, o conteúdo já era conhecido. As medidas e soluções já vinham sendo validadas, e cada uma delas tinha sua própria estratégia de acompanhamento dos resultados alcançados, incluindo economias com ganhos de escala e a adoção de padrões de interoperabilidade entre as estruturas dos órgãos e as soluções adotadas. Lembro de uma época em que, por exemplo, havia seis soluções diferentes de sistema eletrônico de informações na Esplanada. Era desesperador, porque o processo que se propunha a ser de modernização levava para o ambiente digital a mesma confusão que existia no ambiente físico, com variadas soluções, cada uma com sua construção caseira. Assim, o simples fato de vários órgãos adotarem soluções transversais já traz um ganho formidável para todos.

PPF. Agora, vou perguntar sobre soluções que surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras. Tivemos aquele pacote inicial, não é? Pegamos as soluções que já existiam e, depois, formulamos algumas novas. Quais dessas você considera inovadoras?

GCR. Uma das coisas que foram incorporadas ao TransformaGov... O Racionaliza não fazia parte do primeiro pacote, por exemplo. Foi uma das soluções que foram incluídas posteriormente e que achei muito interessante, pois a administração pública começou a olhar para si mesma, até em termos de ocupação dos espaços. O Brasil sempre foi conhecido por ter números superlativos em sua administração pública, como uma quantidade absurda de carros, imóveis e funcionários terceirizados... Insumos que deveriam ser utilizados da forma mais comedida, espartana, racional possível. O Racionaliza foi uma ação interessante, pois nasceu fora, na SPU, e depois foi embarcada ao TransformaGov. Também gosto muito da ideia da Sala 360, que também não fazia parte do pacote original. O modelo foi desenhado após... O redesenho das estruturas organizacionais, com a criação da CCEs e das formas de como os órgãos poderiam organizar suas estruturas a partir dessa nova tipologia de funções. Enfim, eu tenho dificuldades de avaliar qual solução tem mais ou menos valor agregado, porque a necessidade de cada órgão pode variar. Às vezes, algo que consideramos formidável para um órgão pode não fazer tanto sentido para outro, enquanto outras soluções que parecem banais

acabam resolvendo grandes dores para determinado órgão. No entanto, gosto muito da ideia de analisarmos os órgãos com base na forma como organizam seu poder decisório e sua estrutura organizacional, além de como se posicionam em termos ambientais e como os espaços que ocupam favorecem ou não a interação entre as equipes. Com esse olhar abrangente para as soluções que estão à disposição e para os desafios que o órgão quer enfrentar com os recursos que ele possui.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov foi um programa que focou apenas na eficiência e na desburocratização, ou ele também teve objetivos de longo prazo?

GCR. Esta é uma pergunta provocativa. Estamos falando de um programa que começou em 2019, e agora em 2024 já temos cinco anos, o que permite algumas mudanças e novos enfoques. Na largada, o TransformaGov era muito influenciado por aspectos de eficiência administrativa, desburocratização, simplificação de processos e ganhos de escala. Esses objetivos estão listados no decreto. Quando compartilhamos com os órgãos uma metodologia que parte de um diagnóstico para identificar os problemas a serem enfrentados, há um período de ideação e identificação das soluções, seguido de uma pactuação. Depois, passamos para a implementação e acompanhamento dos resultados. Esse ciclo é virtuoso e pode trazer ganhos para as organizações além daquela rodada inicial. Assim, não se trata apenas de resolver um ou mais problemas da organização, mas de deixar ali uma competência na instituição para que ela possa repetir esse processo várias vezes. A contribuição de longo prazo vem desse compartilhamento do método. Embora possa parecer óbvio em algumas dimensões, na administração pública, o feijão com arroz pode ser revolucionário. Essa experiência de rodar esses ciclos mais de uma vez tem um potencial de transformação muito grande para a administração pública. Essa ideia de sucessivos refinamentos está na base de muitos processos produtivos. Se pegarmos o conceito do *Kaizen*, que é um processo produtivo japonês adotado pela Toyota em sua linha de montagem, a implementação de um ciclo de melhorias leva a um novo ciclo, já que as questões identificadas no diagnóstico de anos atrás já não são mais relevantes, e novos desafios surgiram. Portanto, seria muito interessante que o TransformaGov pudesse preservar isso como legado: essa dinâmica de identificar problemas, atacar os pontos críticos, idear soluções, aplicar as soluções, avaliar, implementar e rodar o ciclo novamente.

PPF. Há mais alguma coisa que você considera relevante acrescentar, que eu não tenha perguntado?

GCR. Na verdade, abordei aspectos do TransformaGov que eu mesmo não lembrava mais, então acho que a nossa conversa está bastante completa.

PPF. Está bom, Gleisson. Muito obrigada pelo seu tempo e pela disposição. Eu realmente gosto de falar sobre o TransformaGov. Foi uma das oportunidades que tive em um governo que pessoalmente não detestava, mas que marcou minha trajetória profissional. Eu adoro o TransformaGov, tanto que estou fazendo um mestrado sobre isso, não é?

GCR. Você estava onde antes?

PPF. No Mapa. Eu estava no MEC... Lembra que publiquei algo sobre planejamento? Isso rodou a Esplanada. Então, eu saí do MEC e fui trabalhar no Mapa, porque o Novak... Na época, estava fazendo mestrado, que acabei abandonando. Quando mudou o governo, a ministra e o secretário executivo queriam voltar a assinar as coisas em papel. Eu disse: "Olha, não é uma organização na qual eu vou conseguir ficar". A questão foi voltar atrás. Então, voltei para a Seges para trabalhar na área Internacional. Quando começou o zum-zum-zum sobre fazer um programa novo, eu me voluntariei. Fui uma das primeiras pessoas a trabalhar no TransformaGov, antes mesmo do Gustavo chegar. Acompanhei o programa por bastante tempo, aliás...

GCR. Muito legal, Patrícia. Isso é ótimo, porque você falou uma parte das suas perguntas relacionadas aos EPPGGs. Quando fui para a Seges, aliás, foi o único lugar da minha vida onde fui trabalhar muito contrariado. Às vezes fico me perguntando se isso não deve ter sido uma situação única: de alguém ser convidado para assumir uma secretaria e ir emburrado, com cara amarrada, porque eu no fundo eu queria concluir meu trabalho na Enap. Queria ter terminado meu ciclo de quatro anos na Enap, mas aí veio o Dyogo Oliveira e disse: "Preciso de você na Seges, porque temos pautas complicadas, e você terá que assumir essa bronca". Fui para um lugar em que eu achava que iria me queimar. A fama da Seges era de ser um lugar que ninguém queria ir. A história do aquário, no qual você fica esquecido, era comum. Você viu o que a Seges se tornou? Depois que eu fui, virou um lugar em que havia uma certa disputa entre as pessoas querendo trabalhar na secretaria, pois havia vários programas legais para implementar. Não há legado melhor do que isso, de ter transformado a imagem de um setor que era

considerado burocrático, um castigo, uma colônia penal (dependendo do gestor), em um local onde as pessoas se voluntariam para trabalhar, querem ir fazer parte do projeto.

PPF. Acredito que o Cristiano ter sido eleito pela carreira e ser uma pessoa de extrema confiança... Na hora em que decidi sair do Mapa, não dava mais para ficar ali. Então, disse: “Não, vou trabalhar com o Cristiano”. Isso foi muito legal para a nossa carreira, removeu a imagem de terror que a Seges incutia nos próprios gestores. Agora virou um lar. Era realmente uma colônia penal, dependendo da situação do gestor.

GCR. Legal, maravilha. Sucesso, viu? Tudo de bom.

PPF. Está ótimo. Obrigada.

GCR. Tudo bem. Valeu. Um abraço.

PPF. Está ótimo. Tchau.

GCR. Tchau, tchau.

Arquivo: Entrevista mestrado - Ana Beatriz-20240919_093314-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 26 min e 01 seg

Realizada em 19 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Ana Beatriz Franco Dias (entrevistada)

PPF. ...Bia, estou fazendo um mestrado, que você já sabe, [incompreensível], me ajudou pegando alguns documentos. Talvez eu precise de mais alguns, mas, conforme eu for escrevendo, vou falando da questão documental que preciso. É sobre o TransformaGov. Não é uma avaliação, é mais para entender como um programa desse porte foi possível naquele momento histórico. É por isso que só estou entrevistando quem estava bem no início. Chegou muita gente depois, mas meu interesse é realmente aquela formulação, a decisão, o decreto. Você leu o termo de consentimento, está de acordo?

ABFD. Estou de acordo, vou enviá-lo assinado.

PPF. Vou gravar entrevista para registro somente para fazer a transcrição. Depois disso, vou submetê-la a você para validá-la. Você pode ter toda a liberdade de falar "não quero que conste isso ou aquilo", entendeu? Depois vou ter que usar e talvez tenha que citar nomes, cargos, quem estava fazendo o quê. Só para registro, fale seu nome, o cargo ocupado na Seges no governo Bolsonaro e o período.

ABFD. Ana Beatriz Franco Dias, sou EPPGG, mas não estava ocupando nenhum cargo naquela época.

PPF. Você chegou nas Seges quando?

ABFD. Cheguei em 2013.

PPF. E continua na Seges até hoje?

ABFD. Continuo. Fui mudando lá dentro, mas não sai.

PPF. Mas você continua no DINOV?

ABFD. Sim, mas quando cheguei, eu era do gabinete da Seges. Na verdade, era do escritório de projetos, uma estrutura antiga. Logo em seguida, fui para o gabinete da Seges. Fiquei muito tempo lá. Fui um período para CGINF, a parte dos painéis. Depois voltei para o gabinete e fui para CGSIM.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

ABFD. No começo, não era nada muito tangível. Mas, desde quando o Cristiano assumiu, ele deu abertura para que criássemos iniciativas e ideias. Estávamos à vontade para criar, nesse sentido de nos colocarmos enquanto órgão central da área de gestão e inovação e de pensar em iniciativas que, de alguma forma, pudessem ajudar a contribuir com os órgãos a partir das nossas ferramentas e de tudo que tínhamos no ministério. Cheguei a participar de discussões de vários modelos e ideias que estavam ali meio no ar. Depois, de certo modo, tudo isso se transformou no TransformaGov. Eu estava envolvida nas discussões e na formulação do decreto. Não sei se te respondi ou se você queria algo mais objetivo.

PPF. Não, Bia. O que preciso captar, que falei por WhatsApp, são essas percepções mesmo, o que as pessoas lembram. Por isso são muitas entrevistas. Estou escutando você, a Cynthia, o Weskley, o Léo, a Cláudia, o Gustavo, o Cristiano, o Gleisson. Todas as pessoas vão fazer com que eu forme uma narrativa. Você pode falar o que se sentir à vontade, o que lembrar.

ABFD. Às vezes esquecemos, vai indo por outra linha. Se for o caso, eu volto.

PPF. Qual o problema identificado a ser solucionado pelo programa? Por que esse problema foi considerado importante?

ABFD. Não sei o que talvez o Cristiano tenha em mente, mas, de acordo com a minha percepção, na Seges ou no ministério inteiro, tínhamos proposta e legislação que não conseguiam chegar aos órgãos. Às vezes chegava de uma forma impositiva, parecendo que nos colocávamos numa posição superior aos demais. Tínhamos como ajudar, as ferramentas, mas não conseguíamos nos aproximarmos, estar ali como parceiros. Acho que o problema era essa falta de conexão entre o órgão central e os órgãos e entidades da administração. Existia essa

dificuldade de entender o nosso ministério como órgão central, como parceiro. Até então era aquela imagem de alguém que estava só pressionando, exigindo, pedindo.

PPF. Houve pressões externas da mídia, de outros órgãos ou da sociedade que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov? Quais?

ABFD. No meu ponto de vista, acho que é o contrário. Por não termos pressão, por estarmos, de certo modo, protegidos, por ser bem uma área técnica e não política naquela época, havia uma certa liberdade. Eu não via pressão, pelo menos de mídia, de agentes externos, para que fossemos naquela direção. Não sei se consideraria o CN ou pessoal da presidência como agente externo, mas não na criação. Veio depois, se não me engano.

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder o problema?

ABFD. A maior parte já estava disponível. Tínhamos um portfólio grande, e a solução foi justamente transformar isso num pacote acessível. Na verdade, a solução foi a criação desse meio de campo, a equipe que conseguia pegar aqui, dar a mão, juntar as coisas e fazer acontecer.

PPF. E como era isso? Como que a Seges fez esse meio de campo acontecer? Eu sei, Bia, que você parte do pressuposto, mas preciso extrair isso das pessoas.

ABFD. Eu sei que você sabe, mas mesmo nós temos visões diferentes com base no nosso histórico e de tudo que fomos construindo. Enxergávamos ali, mesmo vivendo a mesma coisa, percepções diferentes. Teve um trabalho grande, em várias frentes. O Cristiano se aproximou do EPPGGs... Nos outros órgãos, como no nosso, havia muitos EPPGGs nessas secretarias executivas, nossos interlocutores pontos focais eram eles. Já tinha uma abertura, porque foi criado um diálogo, um ambiente de trocas que pudéssemos nos sentirmos confortáveis. Também foi possível porque, naquela época, quando fazíamos as interlocuções, era com pessoas estratégicas nos órgãos, das secretarias executivas, da alta gestão, que tinham esse olhar sobre o órgão e sabiam que o que ele estava precisando e o que poderíamos ajudar. Esqueci a pergunta, acho que estou indo para outra área. Como foi possível que fizéssemos

esse meio de campo? Nossa equipe tinha liberdade, no sentido de confiança que deram para nós, de poder construir.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo em 2019 influenciou a sua formulação e implementação?

ABFD. Do ponto de vista político, tinha uma pegada de desburocratização. Naquela época, estávamos, inclusive, na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Tínhamos que, de certa forma, ter competências relacionadas a essa parte da desburocratização. Talvez, politicamente, eu encontre aí alguma conexão que desse respaldo ao que estávamos fazendo. Mas, como disse antes, pelo menos eu não sentia uma pressão política grande. Aos poucos chegaram pessoas mais técnicas e que já tinham assumido posições políticas antes, mas que conseguimos levar para um lado mais de gestão mesmo, e não político. O político ficava mais nas relações, mas não sei se chega a esse ponto que você está falando.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

ABFD. Por ser novidade, tem sempre uma resistência de todos os lados. Talvez nessa quebra de paradigmas e esse desconhecido, tivemos que ter um trabalho inicial, um esforço grande de construir. Depois que começou a fluir, foi mais fácil.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov?

ABFD. Sim. Penso que, como estávamos numa área nova, que não tinha muitas competências pré-estabelecidas, não tínhamos ali uma pilha de processos de SEI para analisar. Não estávamos na engrenagem, resolvendo um monte de coisa. Conseguimos pensar um pouco fora da caixinha e, naquele momento ali de construção, de criação, surgiu algo novo.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

ABFD. Primeiro, o Cristiano, eu diria, e a própria equipe também. Pessoas empenhadas, que estavam com vontade de dar certo, de fazer acontecer. Havia uma motivação grande. Acho que se não fosse isso, não teria dado tão certo.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse convencimento junto aos órgãos? Qual foi a importância desses projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse realmente instituído pelo presidente?

ABFD. Entendo, pelo menos em relação às reuniões que participei destes PGTs antes da assinatura, que os órgãos viram ali uma oportunidade de resolver questões internas que talvez sequer eles tinham percebido que era um problema. Quando eles começaram a interlocução conosco, começaram a se dar conta de alguns problemas que eles tinham, alguns entraves. Naquele momento, viram uma forma de resolver para eles fácil, no sentido de que eles gostaram e aprovaram a ideia. Não precisou de esforço nosso para convencer eles de que seria ganha-ganha. O sucesso dos primeiros estava garantido, era só questão de formalizar depois mesmo.

PPF. Houve algum tipo de resistência interna dentro dos órgãos governamentais à implementação do programa? Se sim, como ela foi superada?

ABFD. Dos órgãos com os quais lidei, não vi resistência. Pelo contrário, vi abertura. Soube que talvez depois teve alguma resistência, mas eu não estava. Não sei.

PPF. Qual era o seu papel na implementação do TransformaGov?

ABFD. Antes de começarmos a assinar os PGTs, lembro de estar junto da construção de como ia ser. A partir da formalização, fiquei como gerente de PGTs. Fazia a interlocução entre órgão central, as diretorias da Seges, Secretaria de Gestão de Pessoas, as outras secretarias e os órgãos. No caso, começamos apenas com os órgãos. Não tinha as entidades ainda.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central, com os órgãos setoriais seccionais promovida pelo TransformaGov?

ABFD. É aquilo que comentei. Tínhamos um papel que, de certo modo, de forma subentendida, era como tivéssemos superior a esses órgãos. Eles tinham que obedecer, quase que uma instância superior. A partir do momento que eles entenderam que éramos parceiros, que estávamos ali para ajudar e que era nosso interesse que eles estivessem bem, desenvolvessem as questões diárias. Essa relação mudou um pouco e, inclusive, fortaleceu a Seges. Desde o TransformaGov, a Seges se tornou uma secretaria mais atrativa, forte.

PPF. Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na formulação e implementação do TransformaGov?

ABFD. Pelo fato de a Seges ser a área que faz a gestão dessas carreiras, era mais fácil para mobilizarmos e envolvermos as carreiras transversais do que qualquer outra área, porque tinha uma certa gestão sobre elas. Deu para envolver, na época, a CGCAT nas discussões do TransformaGov, e, de certo modo também, como os gestores estão espalhados pelos órgãos, essa rede ajudou a conseguirmos implementar. Não entendi se o seu interesse é saber dos EPPGGs da equipe ou em geral.

PPF. EPPGGs em geral. Queria entender, claro, o que a equipe trabalhou, mas é importante o que você disse dessa rede de EPPGGs que propiciou o programa.

ABFD. Sobre a carreira de EPPGG, notei que, antes, (é impressão minha, não tenho como confirmar) as pessoas eram voltadas à parte de políticas públicas e tinham um rançozinho da parte de gestão governamental. O TransformaGov ajudou a trazer gente para essa realidade da gestão e fez com que as pessoas mudassem um pouco o olhar. Aumentou e fortaleceu, assim, a área de gestão governamental.

PPF. Você consegue enxergar a conexão disso com a mudança de governo?

ABFD. Sim, de certa forma. A mudança de governo mudou os dirigentes e fez com que o olhar sobre a Seges fosse diferente.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que ele foi implementado? Quais?

ABFD. Sobre esse ponto, entrei de licença pouco tempo depois que começamos a fazer as assinaturas dos PGTs, então não acompanhei. Mas vejo que as áreas de gestão, no sentido mais estratégico, ganharam destaque, talvez. Estavam mais fortalecidas por estarem envolvidas com essas discussões de melhoria do órgão.

PPF. Quais soluções que surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

ABFD. Esta interlocução, este trabalho transversal, que, muitas vezes, tínhamos dificuldade de realizar. Todo mundo estava muito fechado no órgão ou na entidade que trabalhava. O TransformaGov proporcionou tanto para nós, enquanto órgão central, quanto para os outros, a possibilidade de trabalhar em parceria com outros órgãos. Embora talvez não tenha como medir, acho que mudou um pouco a realidade do trabalho na Esplanada. De Inovação... Também. Talvez termos montado essa carteira e esse portfólio, termos conseguido fazer de uma forma adaptativa, conforme as necessidades de cada órgão.

PPF. Você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana clássica (racionalista, procedimental) ou inovadora?

ABFD. Considero inovadora, porque estávamos tentando justamente romper toda a burocracia que impedia com que as nossas soluções fossem implementadas nos órgãos. Embora tivesse um mínimo de burocracia – a assinatura do PGT – para garantir um compromisso das partes. Mas, fora isso, não considero que seja uma burocracia clássica weberiana.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

ABFD. Acredito que sim.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou só na eficiência ou teve também outros objetivos de longo prazo?

ABFD. Entendo que tinha objetivos de longo prazo, justamente nessa criação de cultura, de relacionamento, de parceria e mesmo nas soluções. Fazíamos com que o órgão olhasse para as necessidades, independente do que estava constando ali no PGT ou não.

PPF. Tem mais alguma coisa que você ache relevante acrescentar que eu não tenha te perguntado?

ABFD. Acho que uma coisa legal que tivemos no momento de criação do TransformaGov foi a diversidade de pessoas que estavam compondo a equipe. Foi rico pensarmos numa solução inovadora sabendo que cada pessoa veio de uma área tão diferente, tinha percepções diferentes, históricos, realidades, e conseguimos ali criar algo inovador. Esse *mix* que tinha também da pessoa em si que está ali por trás do servidor fez diferença.

PPF. É isso, Bia. Muito obrigada pelo seu tempo, pela sua disposição, vai fazer toda a diferença na minha pesquisa. Você falou muita coisa na linha que quero explorar. Para mim, o TransformaGov e a questão mais inovadora dele foi a mudança de padrão de relacionamento entre as Seges, enquanto órgão central, com os órgãos seccionais. Os outros órgãos centrais também se inspiraram nas Seges, em uma lógica de trabalho em rede. Isso não existia no governo antes. Quase todo mundo já falou disso. Vai ser muito bom, porque está confirmando a minha hipótese.

ABFD. Se hoje o pessoal de transferências ou de compras tem a rede deles, tudo foi a partir da sementinha que plantamos.

PPF. Foi muito bom participar desse programa. Muito obrigada. Não vou gastar mais seu tempo.

ABFD. Precisando de qualquer coisa, estou à disposição.

PPF. Tá bom. Bia, obrigada. Beijo.

ABFD. De nada, um beijo. Tchau, tchau.

Arquivo: Entrevista mestrado Cláudia-20240918_160822-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 34 min e 41 seg

Realizada em 18 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Claudia da Costa Martinelli Wehbe (entrevistada)

CCMW. ...Já transcreve.

PPF. Ele transcreve automaticamente, é muito bom. Para registro, fale seu nome, cargo ocupado na Seges no governo Bolsonaro e o período.

CCMW. Claudia da Costa Martinelli Wehbe, coordenadora-geral, responsável pela rede TransformaGov de janeiro de 2021 até dezembro de 2022. Antes, atuei entre maio e dezembro de 2020 como gerente de PGT, dentro do TransformaGov, sem ocupar cargo comissionado.

PPF. Você chegou com o decreto do TransformaGov publicado?

CCMW. O decreto estava acabando de ser publicado, e entrei na equipe do Leonardo para fazer gestão dos PGTs naquela época. Fiquei até o final do ano, quando assumi a equipe de redes.

PPF. Por que que você foi trabalhar na Seges?

CCMW. Esta é uma pergunta que eu me fazia, pois havia jurado que não voltaria mais para a Seges. Como gestora, tinha tido uma experiência prévia na qual não me senti bem acolhida pelo conjunto da Secretaria. Havia um outro secretário e colega de quem eu gostava, mas achava que a Secretaria era anacrônica. Quando voltei do mestrado, defendi a dissertação no início de maio. Conversei com Roberto Pojo, depois com Sara Coutinho e, em seguida, com Leonardo Prudente, e os três me sinalizaram uma Seges que me interessava, uma área onde havia um nível elevado de competência, com uma proposta de agregação de valor à gestão pública que saía do que eu já tinha visto antes e que me parecia muito mais interessante e arrojada. A Seges defendia a flexibilidade e aceitava novos modelos de trabalho sem muito preconceito. Isso facilitava muito. Na época, estávamos no início da pandemia, mas o que se

sinalizava desde então era que deveríamos acomodar essa modalidade de trabalho independentemente. Eu via muitas pessoas pensando fora da caixa, e isso me atraiu a voltar para a Seges.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e a implementação do programa?

CCMW. Um primeiro fator foi a liderança política do Cristiano Heckert, um estrategista hábil e competente, que enxergou a oportunidade de implementar uma agenda mais customizada de transformação da gestão. Esse fator político ajudou, assim como o fato de a gestão estar sem ser diluída dentro de um ministério amplo, já que havia um superministério da Economia, com toda a parte de recursos e gestão orçamentária e financeira sob a responsabilidade de um único ministro. Isso deu espaço para ser arrojado em outras áreas, como na de gestão. Naquela altura, isso favoreceu, pois havia liberdade, na minha visão, para atuarmos e tocarmos o que considerávamos interessante no âmbito do TransformaGov.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

CCMW. Compor um catálogo robusto de soluções, lançar planos de gestão estratégica cada vez mais transformadores que captassem a essência da transformação necessária no órgão ou entidade com a qual estávamos conversando. Era um desafio. Além disso, a conquista da confiança também. Passamos por uma longa etapa tentando superar algumas barreiras no relacionamento com determinados órgãos. Lembro que em um, o presidente da entidade era uma pessoa extremamente desconfiada. Nas primeiras reuniões com o meu ponto focal, eu precisava tê-lo sempre por perto, participando de agendas extremamente operacionais. Isso revelava uma trajetória de construção de confiança que precisávamos superar no início, mas que já não vejo hoje.

PPF. Quais atores você considera que foram decisivos para o que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

CCMW. Cristiano Heckert. A assinatura dele está no programa. Ele foi um grande visionário, assim como o Leonardo Prudente. O Gustavo Nery também esteve ali junto com o Cristiano e foi importante. Faltei mencionar o Gustavo antes, mas ele com certeza. Você, Bia e Cynthia, a participação de vocês a nível técnico foi importante para colocar o programa de pé, principalmente quando a equipe era pequena. Quando cheguei, já havia cerca de quinze a vinte pessoas, mas no começo era um grupo bem menor. Acredito que essas pessoas foram cruciais. Não subiria tanto de nível dentro do Ministério da Economia, ficaria mais no nível do Cristiano Heckert, mas pode ser um viés da minha visão.

PPF. Ótimo, ainda vou entrevistar o Cristiano e o Gleisson, e vou tentar com eles o contato com o Uebel.

CCMW. Acho legal você falar com a Bia. Não sei se você botou ela no seu radar, Ana Beatriz Franco. Ela é muito boa.

PPF. Vou falar com ela. Realmente me esqueci. Obrigada pela dica, Cláudia. Você falou que houve um tipo de resistência interna dentro dos órgãos governamentais à implementação do programa. Como ela foi superada?

CCMW. Com diálogo e uma postura de mostrar que não estávamos chegando com a pegada de órgão central, que expede normas e cumpra-se, aquele paradigma clássico do comando e controle. Desde que entrei, percebi que nos posicionávamos como alguém que estava ali para auxiliar, para viabilizar. Isso foi um grande fator na construção de pontes. Mostrávamos que o TransformaGov representava uma inflexão nessa postura dos órgãos centrais, em que, ao invés, de esperar uma resposta ou auditar se a norma havia sido cumprida, estávamos ali para perguntar como poderíamos ajudar a cumpri-la. Isso ajudou a romper muitas barreiras. A transparência também. O Léo e a equipe foram transparentes, e isso ajudou.

PPF. Vou pular uma pergunta e fazer outra para continuarmos nisso, já que você falou sobre o órgão central. Como você avalia essa mudança de relacionamento entre as Seges, enquanto órgão central, e os órgãos seccionais e setoriais promovida pelo TransformaGov?

CCMW. Eu diria mais do que a Seges, porque fazíamos uma interlocução também pela SGP, pela SPU e por outras áreas, no comecinho, com a Secretaria de Governo Digital. Tentávamos

comunicar que estávamos ali para ajudar e facilitar. Foi um papel disruptivo do programa, que se posicionou de forma humilde diante dos demais órgãos e entidades, tanto setoriais, quanto seccionais, buscando compreender e ouvir os problemas genuínos. De alguma maneira, a partir dessa escuta, tentávamos ajudá-los. Essa mudança foi forte e importante na postura da Seges, que, inclusive, alterou a imagem externa dela. Hoje, temos uma Seges que é muito melhor vista, não apenas de dentro para fora, mas também de fora para dentro, por conta dessa mudança de relacionamento.

PPF. Qual era o seu papel na implementação do TransformaGov? Você já falou um pouco que foi gerente de projetos de PGT e das redes, mas quero que você descreva qual era esse papel de gerente, como funcionavam essas redes e a coordenação delas.

CCMW. Como gerente, meu papel era fazer quase um *advocacy* do órgão dentro do Ministério da Economia. Eu trazia à tona os problemas, ajudava a posicionar os projetos de forma adequada nos *pipelines* internos de implementação de soluções e tentava buscar algumas soluções mais customizadas. Nesse papel de gerente, a ideia era avançar em transformações relevantes nos órgãos e entidades atendidos. No caso da rede, houve uma mudança. Quando recebi a rede, tinha várias criadas pelo território, seguindo a lógica de acolher pessoas que antes estavam em uma ESAF ou ENAP que foram desmobilizadas. Essas pessoas foram recepcionadas na Seges. A proposta era levar as soluções para os representantes do governo federal que estavam fora do Distrito Federal, pois essas soluções podiam ter uma dimensão temporal diferente dependendo da localização. Um exemplo disso foi o TáxiGov, que teve um calendário de implementação diferido no território. Assim, fazia sentido buscar alcançar esse público fora do DF e levar soluções customizadas. O Racionaliza era a mesma coisa, buscávamos promover a otimização da ocupação de espaços corporativos e promover eficiência nesse tipo de gasto. Quando cheguei, recepcionei essas várias redes, mas assumi uma dupla missão. A primeira foi cobrir todo o território nacional. No início, tinha apenas sete ou oito estados com a rede implementada, e consegui alcançar 100% de cobertura, exceto o DF, onde estávamos integrados com os gerentes de PGT. Depois de estabelecer essa cobertura, introduzi um novo conceito de a Rede TransformaGov, em vez de manter várias redes separadas. Começamos a realizar eventos nacionais e regionais, o que trouxe uma integração maior entre os agentes federais e permitiu escalas. Por meio da rede, pudemos trazer pautas que muitas vezes eram discutidas em círculos restritos, permitindo uma troca de informações mais eficiente. A segunda grande missão foi implementar uma única rede. Para isso, realizamos

estudos de *benchmarking* e de inovação. Fátima e Albertina me ajudaram muito nesse trabalho, assim como o Iluska. Em linhas gerais, essas eram as duas frentes.

PPF. Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na formulação e na implementação do TransformaGov?

CCMW. Foi central. Tivemos um programa que recebeu um aporte muito grande de EPPGGs. Nesse início, poucos que não eram da carreira, como Gustavo Nery, estavam envolvidos. A maioria era realmente dos EPPGGs. A participação foi interessante, e isso também foi significativo. É uma reflexão interessante de se fazer: como mudar a imagem da Seges a partir de um programa que tem um aporte intelectual forte de EPPGGs? Assim, você transforma a concepção da Seges a partir desse programa que formulamos.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que ele foi implementado? Quais?

CCMW. Na época que trabalhei como gerente de PGT, não encerrei nenhum plano, pois peguei a função em meados de maio e, em dezembro, já tinha terminado. Os planos tinham uma duração média de dois anos, então nenhum deles foi concluído. No entanto, percebi alguns ganhos. Em termos culturais, percebi uma preocupação e uma inflexão nas equipes com as quais conversávamos... Às vezes, como órgão central, você fala com um setorial e parece que você é a CGU ou o TCU. Quando chegávamos como gerente de PGT, percebíamos uma transparência e uma abertura maiores para falar sobre questões de gestão. Institucional, começamos a ver a implementação das soluções. O próprio PGD bebeu muito dessa fonte e utilizou o TransformaGov como uma plataforma importante de disseminação. A consultoria executiva estava lá para apoiar o planejamento estratégico, o que foi crucial em 2020, quando saiu a Instrução Normativa 24, pela Seges. Essa norma organizou pela primeira vez o que deveria constar no planejamento estratégico institucional de um órgão ou entidade e também criou um guia e indicadores para acompanhar a implementação desses itens mínimos. Vimos essa abordagem sendo adotada nos órgãos, com um crescimento na implementação dos indicadores. Essa repercussão positiva é clara. Porém, em relação aos meus planos, acho que seria necessário observar um pouco além da janela em que estive. No caso da rede, o que notamos foi uma assimetria a nível estadual. Em alguns estados, o capital social influenciou o nível de penetração e a capilaridade das nossas soluções, enquanto outros ficavam refratários,

com baixa participação e adesão. Ainda assim, tivemos exemplos muito bons de pessoas que se mobilizavam e participavam das nossas reuniões, e isso demonstra o impacto da nossa atuação.

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

CCMW. Não sei se posso afirmar que o Racionaliza surgiu dentro do TransformaGov ou se ele foi surgiu concomitante e foi implementado junto. O Racionaliza foi uma dessas iniciativas, pois, pela primeira vez, estávamos analisando despesas com um peso relevante, da ordem de dez, onze bilhões, que passavam ao largo da preocupação dos gestores ou ficavam fragmentadas em relação a essa preocupação. Não havia uma diretriz clara nesse sentido. O PGD surgiu empurrado pela pandemia, mas também seguiu em paralelo, ganhando corpo e se associando a outras iniciativas. Antes da pandemia, a área do Pojo estava discutindo a revisão de uma norma que tratava do teletrabalho dentro do programa de gestão, a qual era baseada em um decreto de 1995, isolado. Com a chegada da pandemia, o pessoal começou a trabalhar com uma solução maior e mais estruturante. De novo, foi o TransformaGov que fez? Não acredito que tenha sido apenas uma questão isolada; essas iniciativas estavam interligadas e se identificam com a trajetória do TransformaGov.

PPF. Você pode falar sobre o que foi o Racionaliza? Na minha visão, todas essas equipes eram parte do TransformaGov, mas algumas estavam gerenciando o PGT, outras estavam procurando novas soluções, como a do Pojo, e você estava trabalhando com as redes TransformaGov.

CCMW. Quando começamos a trabalhar com as redes, ainda no plural, uma das questões discutidas com a Secretaria de Patrimônio da União era como melhorar o perfil de ocupação dos espaços e modernizar os ambientes corporativos. O discurso de eficiência e racionalidade era forte naquela época, e assim surgiu a oportunidade de dialogar com parceiros do TransformaGov. Recebíamos pedidos de ajuda, como “estou pagando um aluguel caríssimo e sei que tenho um vizinho de outro órgão com uma área obsoleta. Me ajude a fazer uma interlocução aqui, para que possamos melhorar a vida de ambos”. A ideia era ratear despesas e evitar aluguéis, resultando em um cenário mais vantajoso para todos. Diante disso, iniciamos um esforço para entender como poderíamos ajudar e percebemos a necessidade de normatizar

de alguma forma essa interação. A Secretaria queria revisar o que já tinha escrito sobre os parâmetros ótimos de ocupação, especialmente no que diz respeito a referências para o setor público. Assim, a ideia surgiu, "vocês têm a capilaridade e nós temos a destinação de imóveis. Vamos fazer uma parceria e buscar uma destinação melhor, utilizando essa articulação". Daí nasceu o Racionaliza. Não lembro de ter me preocupado em situar isso como parte do TransformaGov, mas faz sentido dizer que surgiu junto. Foi a rede que viabilizou trabalhar em escala o Racionaliza naquele momento. Uma solução que surgiu mais recentemente foi o VitrineGov, que ainda estamos desenvolvendo. Começamos a ouvir os parceiros da rede, questionando quais eram suas dores. No início, algumas pessoas acharam que isso era uma maluquice. Rodamos um questionário com todos os participantes da rede, o que nos permitiu identificar o que eles precisavam em termos de capacitação. Assim, começamos a oferecer cursos direcionados por meio da Enap. A Enap em Rede era uma iniciativa que estava no presencial, nas universidades, e a reformulados para ser algo oferecido pela rede TransformaGov. Por meio desse formulário, também percebemos suas dúvidas e o que queriam de informação. O VitrineGov foi uma iniciativa que surgiu da percepção de que esses profissionais estavam cheios de soluções e boas práticas, mas que muitas vezes ninguém conhecia. Por exemplo, uma iniciativa no Acre ou no Mato Grosso do Sul, regional, poderia estar escondida. A ideia, então, foi criar uma plataforma para disseminar essas boas práticas que acontecem em diversos órgãos e entidades, sem muita burocracia. Tudo é disponibilizado em *one page*, com uma parte gráfica bacana, facilitando o acesso às boas práticas, resultados, vídeos institucionais e outros materiais. Isso surgiu dentro da rede.

PPF. Bacana. Acho que a resposta é óbvia, mas tenho que fazer a pergunta: você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana clássica ou pode ser considerada uma burocracia inovadora?

CCMW. Você já sabe a minha resposta. Sempre pregávamos a flexibilidade e a desburocratização como alguns dos nossos pontos fortes. É interessante notar que éramos inovadores, pois não precisávamos de jurídico, de passar por um rito formal excessivo para fazer alterações nos planos ou discutir questões técnicas. Isso se destacou em um momento em que a pandemia pressionou todos a adotarem plataformas tecnológicas. Com isso, começou a se tornar comum enviar um WhatsApp ou mensagem eletrônica para o meu ponto focal, sem a necessidade de seguir o rito formal de elaborar ofícios. Na verdade, quase não precisávamos

emitir ofícios. É curioso pensar quantos ofícios expedimos dentro do TransformaGov. A operação era mais leve.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

CCMW. Acredito, muito pelas mudanças culturais que ele promoveu. Parte pelas soluções que ele levou, parte pelas pessoas que foram formadas. Dava para ser mais ousado? Dava.

PPF. Quero que você fale mais sobre essa formação. Por que o TransformaGov formou pessoas? O que ele mudou na administração pública, nas pessoas?

CCMW. Ele ensinou que não é necessário enviar um e-mail pedindo autorização ao chefe para entrar em contato por ofício com alguém de outro órgão. Ele quebrou uma cadeia burocrática sequencial e mostrou que os servidores, em última instância, precisam focar nos resultados que desejam atingir. Se o objetivo é implementar uma solução, não é preciso esperar que alguém envie um ofício ou que você tenha que colocar essa pessoa na fila. O foco deve ser em resolver o problema da melhor forma possível, desburocratizando. Esse entendimento foi passado para todos os gerentes como um valor fundamental. Da mesma forma, aprendemos que tínhamos que ser flexível e sempre respeitar a vontade do parceiro; nada era *top-down*, comando e controle. Acredito que isso ajudou a formar uma nova cultura entre aqueles que estavam implementando o programa.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou só na eficiência ou também teve outros objetivos de longo prazo?

CCMW. Não posso dizer que é só eficiência, pois ele trabalhava o planejamento estratégico. Havia eficiência como um valor, sabemos disso, mas quando ele trabalha aspectos estratégicos (e, no começo, sinto que o Cristiano queria muito isso, pactuar agendas com nível estratégico dos órgãos), acabava indo mais longe do que apenas eficiência. Trabalhava efetividade e a qualidade dos serviços a partir da melhoria da gestão. Foi além por causa disso.

PPF. Tem algo que você acha relevante acrescentar que eu não tenha perguntado? Gostaria de falar mais coisas?

CCMW. Esta sua última reflexão é interessante. Hoje, na Diretoria de Inovação Governamental, algumas agendas são fortes, como diversidade, equidade e inclusão. Naquela época, estou tentando lembrar, não lembro se tínhamos qualquer solução com esse tipo de viés. O que entrou ou não como solução, o que tínhamos de maturidade naquela altura...

PPF. Na verdade, naquele governo era proibido falar estas palavras. Não podíamos nem falar de gênero.

CCMW. Eu sei, mas é interessante pensarmos sobre isso. O que o TransformaGov foi adquirindo ao longo do tempo em termos de matriz de pensamento dominante e o que ele poderia se tornar agora com outro tipo de abordagem. Um dos ganhos do TransformaGov foi a articulação institucional. Não falamos muito sobre isso, mas, de alguma maneira, conseguimos criar uma rede no Brasil inteiro, especialmente forte no DF, na qual as pessoas confiam umas nas outras. Mesmo aquelas que já encerraram seus planos se sentem à vontade para nos procurar, elas nos chamam para eventos e diferentes frentes. Acredito que isso é resultado dessa política de construção de relacionamentos com menos hierarquia e uma visão menos *top-down*, baseada em confiança. Essa articulação que criamos a partir da Seges é algo rico e que ainda vejo hoje render. A Cynthia, na rede do Rio de Janeiro, era uma sumidade. Quando ela saiu, estava implementando um projeto-piloto para melhorar a segurança dos museus, a partir de uma parceria que ela estabeleceu com a Marinha e alguns museus. Foi uma iniciativa que surgiu do nada, mas o pessoal topava participar porque reconhecia que estávamos lidando com pessoas sérias. Lembrando que isso ocorreu logo após o incêndio no Museu Nacional, no Rio de Janeiro.

PPF. O que você me mostra é que além de toda essa confiança, você deixava as pessoas que trabalhavam no TransformaGov livres para sugerir novas ideias, para articular novas coisas. Esse caráter de inovação é importante. Vocês estavam trabalhando numa lógica de rede, e não numa lógica de hierarquia de governo.

CCMW. Exato. É um conceito que usamos muito dentro da Rede hoje, que é o de segurança psicológica para inovação. Você assegurava que as vozes eram ouvidas, um espaço de fala, um nível de relacionamento em que as pessoas se sentiam à vontade para se expor (em um sentido positivo) e compartilhar, aquilo que acreditavam que genuinamente poderia ajudar. Isso, em

particular, foi relevante em um período onde ouvimos falar de hostilidade, assédio e outras situações fora da Seges. isso valorizava ainda mais o espaço que estávamos proporcionando.

PPF. Cláudia, obrigada por ter participado. Vou pegar essa transcrição, revisar português, e submeto a você para dar o aval. Só para você revisar. Você poderá dizer, "Patrícia, não gostaria que constasse isso ou aquilo", toda a liberdade. Mas acho que a pesquisa está ficando legal. Estou bem empolgada, porque amo o TransformaGov. Você sabe mais do que ninguém, não é? Um dia estarei de volta. Estou em uma fase profissional muito boa. Queria trabalhar muito com a Mônica. A Simone é incrível, estamos em um projeto legal, mas é uma coisa que falei para o Pojo. Agora temos segurança para voltar à Seges. Se perder o cargo, não há mais aquele desespero de ter que arrumar outro emprego. Acho que isso foi rico para a carreira e para os gestores, proporcionado pela Seges sob a liderança do Cristiano e pelo TransformaGov, principalmente. Essa segurança de voltar para casa e entender que temos um lar.

CCMW. É isso. E estamos tentando melhorar cada vez mais. As carreiras estão aqui comigo também, e tentamos construir um ambiente no qual seja interessante, que gere orgulho. Se Deus quiser, vou criar um e-mail para todos os gestores também, para termos um canal no Teams, em que todos possam se articular. Mas é isso, temos uma nova Seges. Era o meu medo lá em 2020, eu pensava: "Cara, não vou voltar, vocês estão loucos?". Aí, quando comecei a conversar com as pessoas e ver o que era a Seges que o Cristiano tinha implementado, percebi que havia uma marca forte ali. Então pensei: "Se eu for, vou arriscar". Espero que você aproveite algumas das falas para sua pesquisa e que depois possamos ver os resultados.

PPF. Não, vai ser muito, Cláudia. Obrigadão.

CCMW. Imagina! Um abraço, beijinho para você, viu?

PPF. Tchau, tchau, beijo.

CCMW. Tchau.

Arquivo: Entrevista Mestrado - Cristiano-20240923_193318-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 52 min e 06 seg

Realizada em 23 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Cristiano Heckert (entrevistado)

PPF. Como você sabe, estou fazendo mestrado na Enap, em Governança e Desenvolvimento. Meu objeto de estudo é o TransformaGov – como ele foi formulado, como ele foi possível naquele momento com a janela de oportunidade. Enfim, várias perguntas que vão ser feitas durante esta entrevista. Você leu o termo de consentimento, está de acordo?

CH. De acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista somente para registro e para fazer a transcrição. Depois de fazê-la, ainda vou submetê-la a você para validá-la, então, se você falar alguma coisa que não quer que conste na pesquisa, depois você vai ler a transcrição e vai poder alterar, está bom? Para registro, fale seu nome, o cargo ocupado na Seges e o período.

CH. Cristiano Rocha Heckert, fui secretário de gestão de janeiro de 2019 a janeiro de 2022.

PPF. Uma coisa legal da minha pesquisa é que consegui entrevistar, antes de você, o Gleisson e o Vogel, que foram os dois secretários anteriores. Consegui traçar uma linha do tempo boa. Como foi o processo de escolha para você ocupar o cargo de secretário de gestão?

CH. A Anesp, a associação da nossa carreira, dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, lançou, em outubro de 2018, se não me engano, um movimento inédito de realizar uma eleição entre integrantes da carreira para formar uma lista tríplice e levar ao governo de transição. Na época, eu me candidatei. Confesso que nem eu (e creio que ninguém da carreira) acreditava que essa iniciativa teria êxito, ainda mais porque foi a primeira vez. Outras carreiras já tinham feito isso diversas vezes, sem ter conseguido emplacar o secretário. Mas entrei porque achei bacana a iniciativa para fortalecer a carreira e, também, porque era um sonho pessoal meu ser secretário de gestão um dia. Fiquei em primeiro lugar dos seis colegas que concorreram, e o presidente da associação procurou o governo de transição na época e

levou a lista tríplice com os três primeiros colocados. Eles viram que eu estava em primeiro e me chamaram para uma entrevista, feita pelo Paulo Uebel, que viria a ser o secretário especial de desburocratização, gestão e governo digital na nova configuração que o governo tomou com o Ministério da Economia. Ele deixou claro quando me entrevistou que não estava se comprometendo com a lista da Anesp, mas que, além disso, outras duas pessoas, conhecidos em comum, tinham indicado meu nome. Esse somatório chamou sua atenção. Ele resolveu me conhecer e me ouvir. Fez uma entrevista normal para uma posição executiva, gostou e me convidou para assumir a secretaria.

PPF. Essa parte é interessante para minha pesquisa, porque, como você foi levado pela carreira, mostra a confiança que a carreira tinha em você. Quando você tomou posse, quais eram suas metas como secretário?

CH. Como órgão central, tínhamos como meta difundir diversas iniciativas de melhoria da gestão entre os cerca de 200 órgãos que compõem a administração direta, autárquica e fundacional. A Seges teve várias mudanças nas suas atribuições e na sua estrutura ao longo dos gestões que me antecederam. Então, ela acabava sendo um órgão central de diferentes assuntos, mas o fio condutor em comum era práticas de melhoria de gestão. Como órgão central, propúnhamos e tentávamos emplacar essas práticas nos órgãos, mas em função da autonomia administrativa e orçamentária que os órgãos têm, os níveis de adesão variavam. Surgiu, então, a ideia do TransformaGov como um programa para acelerar a adoção dessas práticas de gestão por um conjunto maior de órgãos e entidades da APF.

PPF. Bom, você já passou pela minha próxima pergunta que era como surgiu a ideia do TransformaGov. Como foi a formulação dele? E qual o problema identificado a ser solucionado pelo programa? Por que que esse problema foi considerado importante?

CH. O problema era que havia várias iniciativas que a Seges promovia, algumas delas há vários anos, mas, deixando na velocidade natural de adoção da administração pública, o processo acabava se estendendo. Era desigual – você tinha órgãos que aderiam a uma determinada prática, mas não a outra, e as próprias equipes responsáveis por desenvolver esses mecanismos e processos de trabalho tinham também que fazer o trabalho de convencimento dos órgãos. O problema a ser resolvido era como, ao mesmo tempo, acelerar a adoção dessas práticas e uniformizar o patamar de adoção nos diversos órgãos e entidades. Como eu

costumava brincar, o TransformaGov é a enzima catalisadora da reação química: uma reação que se deixássemos acontecer naturalmente, ocorreria numa determinada velocidade, mas, na hora que você joga aquela enzima, ela se acelera, acontece mais rápido. Essa era a ideia.

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder a esse problema?

CH. Temos que voltar na estrutura da Seges na época. Já tínhamos algumas iniciativas relacionadas à Central de Compras, como TáxiGov e Almoxarifado Virtual, toda a agenda do processo eletrônico – o SEI, o protocolo integrado, o barramento (que agora se chama TransfereGov), a agenda de transferências voluntárias, e um outro conjunto que, quando assumi a Seges, estava praticamente inexistente ou adormecido, que foi a agenda de governança e gestão estratégica: orientar os órgãos na elaboração de planejamentos estratégicos, na adoção de indicadores, de prátícas gestão de projetos e de riscos, comitês de governança e assim por diante.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e implementação do programa?

CH. Todo início de governo tem uma dança de cadeiras grande. Existe a disposição de quem está chegando de começar um novo ciclo, de aderir, talvez mais facilmente, a algumas iniciativas. Um fator importante foi que, ainda em dezembro de 2018, antes do novo governo tomar posse, a Enap organizou um "curso de ambientação", para os futuros secretários executivos. Foi uma imersão de uma semana recebendo uma visão geral sobre a Administração Pública Federal. Muitos não tinham, até então, experiência em trabalhar no governo federal. Fui um dos convidados para ministrar um *workshop* para eles. Isso ajudou, pois pude levar um pouco da agenda da Seges, o que estávamos pensando em fazer. Ajudou também na criação de uma *network* com os futuros secretários executivos. Fomos também construindo alguns outros mecanismos, frutos da experiência prévia em governo. Um deles é a pactuação de resultados. Toda vez que você tem um plano de trabalho e pactua no nível da mais alta administração (no caso dos secretários executivos), ganha um patrocínio interno no órgão, um empoderamento, além do fator político de que aquilo vira entrega para para o secretário executivo, para o ministro. Um terceiro fator que eu destacaria foi que, por ser início de governo, muitos colegas

de carreira estavam em movimentação, tinham saído dos órgãos onde estavam e passavam pela Seges. Começamos a criar incentivos para as pessoas ficarem na Seges, com base na proposta de trabalho, querendo convencê-los a se juntar a esse projeto. Foi formando um grupo de EPPGGs que se interessaram pela ideia, que resolveram ficar e apostar. Começamos a construir um time do zero. mas a participação desses colegas foi fundamental porque foi, de fato, uma construção coletiva, bem no modelo de *start-up*, com discussões totalmente horizontais, todo mundo dando a sua opinião. O programa foi se conformando a partir das contribuições de várias pessoas ali.

PPF. Não lembrava quem tinha dado nome "TransformaGov", mas, quando fiz a entrevista com a Soraya, ela lembrou que foi uma sugestão dela. É bem bacana falar com você depois e foi bom porque eu já fiz nove entrevistas. Está faltando só você, o Gustavo e o Uebel, a cadeia de comando. É bem bacana porque eu já tenho mais *insights* sobre as coisas. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

CH. O primeiro desafio é que começamos a montar a equipe sem ter estrutura nenhuma. O convencimento das pessoas para trabalhar no TransformaGov foi puramente pela causa, por acreditarem no projeto. Não tinha DAS, nada de incentivo financeiro a oferecer. Depois, havia o desafio da adoção pelos órgãos. A Aadministração é grande, então você conseguir chegar a todos os órgãos, explicar o que era o programa e convencê-los a adotá-lo foi um segundo desafio. Um terceiro desafio foram os próprios braços da nossa equipe interna nas diferentes áreas. Fazendo aqui uma comparação: o time do TransformaGov vendia e depois dependia das diversas equipes do Departamento de Transferência, da Central de Compras, do Departamento de Logística, para entregar. Em alguns momentos, começou a engargalar a fila deles para conseguir assessorar os órgãos na implementação das diversas soluções.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov? Quais foram os argumentos usados para convencer os seus superiores a apoiarem a implementação do programa?

CH. Sim, foi uma janela de oportunidade em diversos sentidos. Na administração pública, você tem que trabalhar com vários *stakeholders*, não só com os escalões superiores. Os superiores, no caso, eram sensibilizados pelo argumento da redução de despesas. Uma agenda forte do meu secretário especial e do ministro era o corte de gastos, a redução de despesas, a otimização da máquina pública. Quando mostrávamos como cada uma das medidas se traduzia

em impacto financeiro e econômico, era a principal argumentação para convencê-los. Por outro lado, tivemos que atrair os colegas para formar a equipe. O fato de eu ter vindo do processo de eleição pela carreira, além da reputação que eu tinha por ter trabalhado em diferentes órgãos e conhecido muita gente, ajudou. Desde o início do trabalho na Seges, adotei duas outras bandeiras prioritárais para minha gestão que casaram bem com essa necessidade: a adoção do teletrabalho e a viabilização de que colegas morando fora de Brasília pudessem trabalhar na Seges. Foi importante juntarmos esse tripé. Isso me exigiu articulação interna no ministério para conseguir que os colegas fossem lotados nas Superintendências de Administração nos estados. A criação do Ministério da Economia foi uma janela que favoreceu nesse sentido, porque o antigo Ministério do Planejamento não tinha representações regionais (somente a Secretaria de Patrimônio da União, que eram estruturas próprias). Quando juntamos com o Ministério da Fazenda, eles tinham as Superintendências de Administração da Fazenda (Sanfs), que passaram a ser da Economia. Fiz uma negociação com a secretária de Gestão Corporativa, que comandava essas unidades, e isso viabilizou lotarmos os colegas de fora de Brasília nas regionais. Isso foi importante, porque cerca de quarenta daqueles duzentos órgãos e entidades federais, tinham representações nos vinte e sete estados da Federação ou em, pelo menos, parte deles. Um movimento transformacional desse tipo não pode ser feito apenas com a unidade central em Brasília. É preciso também articular no nível dos estados para que as práticas de gestão cheguem na ponta. Por outro lado, as redes que criamos em cada estado trouxeram outras oportunidades de melhoria da gestão em âmbito local – compartilhamento de espaços, de frotas de veículos, etc..

PPF. Houve pressões externas, de mídia, outros órgãos ou sociedade que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov? Quais?

CH. Soubemos usar a mídia a nosso favor, pautando notícias relacionadas à diminuição de despesas. A cada adoção nova, cada iniciativa, comunicávamos o quanto isso representava de economia para a Administração Pública. Isso foi nos dando espaço na mídia. Uma coisa que aprendi ao longo de quase duas décadas na Administração Pública é que, muitas vezes, você fala para os gestores do ministério ao lado através da imprensa. É importante você trabalhar esses veículos para fazer a informação chegar a todos .

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

CH. Todos os que falei. O patrocínio dos meus superiores; a adesão dos órgãos, por meio dos secretários executivos e das suas respectivas equipes; o apoio da equipe da Seges, tanto do núcleo novo que formamos, quanto dos diversos departamentos que eram os provedores das soluções para transformar a gestão.

PPF. Você respondeu um monte de coisas nessa pergunta, enquanto que todo mundo respondeu o Cristiano.

CH. Sem falsa modéstia, foi uma construção coletiva, Patrícia. Você também teve participação fundamental, como vários outros colegas.

PPF. Um problema das minhas entrevistas é que todo mundo fica "não, Patrícia, você sabe, não é?". Eu falei assim, "olha, eu sei que você sabe que eu sei, não é isso, mas você tem que me responder textualmente, porque eu não posso usar somente o que eu sei do programa".

CH. É o que estou tentando fazer. Estou falando aqui um monte de coisa que você já sabe, mas porque eu sei que tem que ser assim.

PPF. Exatamente. Porque imagina eu conversar com o Léo, ainda meu amigo. Conversamos direto. Ele passava a informação por cima. Eu falei, "Léo, não, volta, você tem que me falar". Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na formulação e implementação do TransformaGov? Sei que você já falou várias vezes, mas quero uma resposta especificamente sobre os gestores.

CH. Sim, fundamental. Sem os gestores, não haveria TransformaGov. Tínhamos algumas coisas paradoxais que tenho orgulho de ter mudado na minha gestão. Até então, os gestores não queriam ficar na Seges. Além disso, em muitas gestões anteriores, ainda que não em todas, os gestores não eram bem-vindos na Seges. Isso, para mim, era um paradoxo absurdo, porque a carreira é da Secretaria. Logo de cara procurei criar condições, não só com o TransformaGov, para os gestores poderem se engajar em todos os departamentos da Secretaria onde se sentissem à vontade para trabalhar, mas particularmente nesse, que hoje é um departamento, mas na época, como falei, começou com uma equipe *ad hoc*). Eu não tinha como recrutar outra força de trabalho que não fosse os EPPGGs. A única coisa que tinha para oferecer era a missão, aderir voluntariamente a essa causa. Por outro lado, eu sabia (e isso mais uma vez se provou)

que é os gestores são extremamente qualificados do ponto de vista técnico. São pessoas que, na hora que você engaja no projeto, você sabe que a qualidade do que vai ser produzido vai ser espetacular. Se não fosse a carreira, não haveria o programa.

PPF. Não sei se você está à parte de uma certa teoria das burocracias inovadoras, aquelas que deixam de ser weberianas clássicas, atreladas a formalismos e processos, e são as que trazem novas ideias, jeitos de trabalhar, mais horizontais. Nesse sentido, você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana clássica ou pode ser considerada uma burocracia inovadora?

CH. Não conheço essa teoria. Vou até pedir para você me mandar quem são os principais autores. Tenho interesse sempre de estudar esse tema, mas, pela descrição que você me deu, agora, eu diria que a carreira EPPGG traz em si essas características de burocracia inovadora. Uma burocracia clássica, weberiana, tem funções bem delimitadas. Isso vemos em outras carreiras, inclusive do Ciclo de Gestão no governo federal, que também têm colegas qualificados, mas que têm um escopo de atuação específico. O EPPGG, pela própria proposta, tem uma atuação transversal, formação em qualquer área do conhecimento. O fato de as pessoas circularem na Administração favorece uma abordagem mais inovadora, porque cada um chega com diferentes contextos e experiências anteriores, trazendo o que aprendeu, o que deu certo e errado. Uma contribuição que dei ao TransformaGov foi a liberdade para as pessoas proporem e construírem juntas sem ter algo pré-formatado.

PPF. Quem está falando disso é o Kattel, do grupo de estudo da Mariana Mazzucato. Ela tem essa questão de inovação, permissões. A Enap tem uma colaboração com o instituto dela, trazendo essas outras pessoas nessa linha de pensamento. Eu, particularmente, já disse para a Regina que, para mim, a Mariana Mazzucato é uma fraude. Ela pegou o desenvolvimentismo brasileiro da década de 1950 e empacotou com um novo rótulo e está lá vendendo a mesma coisa que fizemos e já deu errado várias vezes. Mas tem outros pensadores naquele grupo que estão trazendo algumas outras ideias. Para mim, se você não mudar a burocracia, você não muda o governo. Vi isso no TransformaGov. Entrávamos e chacoalhávamos a burocracia daquele órgão para olhar outras coisas, para perceber que eles podiam falar diretamente conosco. Não precisava mandar ofício, mandar SEI. Construímos essas relações mais horizontais no governo, e não podemos jogar, por algum preconceito como o meu contra a

Mazzucato, todo o resto. É um dos autores que estou estudando, colocando na minha tese. Minha dissertação, não tese. Não vou fazer tese porque não vou fazer doutorado nunca.

CH. Por que não? Enap agora tem doutorado, depois que você terminar o Mestrado, emenda no Doutorado.

PPF. A Regina me cantou para o doutorado, mas falei, "Regina, enquanto vocês não tiverem nota suficiente para eu pedir afastamento de longo prazo, vocês não me pegam", porque, olha, fui fazer mestrado naquela *vibe* de que era a terceira via, apoiava a Simone Tebet, ia ganhar o Lula ou o Bolsonaro e eu ia continuar naquele jeito, sem opção. Falei, "vou fazer mestrado, porque vou divertir a cabeça", mas a Simone veio para o governo. Assumi um DAS-4. Está difícil para terminar esse mestrado, tanto que ele me concedeu um mês de licença-capacitação. Estou terminando as entrevistas todas para, no mês que vem, escrever. Mas vamos voltar ali, que já falei do Kattel. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi o convencimento junto a eles e qual a importância desses projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse realmente instituído pelo presidente?

CH. Você pode me corrigir se a minha memória estiver falhando. Acho que o MEC foi o terceiro. O primeiro foi Ciência e Tecnologia e o segundo foi Relações Exteriores. Foi fundamental. Nunca fui apegado a formalismos. Quando começamos o programa, não tinha clareza se isso deveria ser formalizado na forma de um decreto ou qualquer outro tipo de instrumento normativo. Para mim, se eles assinassem um plano de trabalho, um PGT com compromisso mútuo de lado a lado já era suficiente. Fizemos o trabalho de convencimento, um a um. Os primeiros órgãos foram fundamentais desde o processo de negociação do plano de trabalho, como você coloca o que que entra ou não, o início da execução, onde você tem mais dificuldade, a sistemática de monitoramento, com que cadência você faria esses monitoramentos num nível mais executivo, num nível mais operacional. Tudo isso fomos aprendendo na prática a partir dos casos-piloto.

PPF. Houve algum tipo de resistência interna dentro dos órgãos à implementação do programa? Se sim, como ela foi superada?

CH. Houve resistência. O novo e o desconhecido geram apreensão de interferência no seu próprio planejamento, sobrecarga de trabalho etc.. Mas eu diria que, pelo menos a partir da minha percepção, se houve resistência, ela foi mais localizada em uma ou outra equipe técnica do que na alta administração. Quando a alta administração entendia o propósito e aderia a ele, tíinhamos o patrocínio. Fomos superando a resistência das equipes técnicas com engajamento, diálogo, com o trabalho no dia a dia, mostrando que não éramos uma instância de cobrança, e sim de suporte, que estávamos trazendo valor agregado e soluções para facilitar. Assim, foram se dissolvendo as eventuais resistências.

PPF. A quem foi confiada a coordenação do programa?

CH. Nós criamos uma equipe. O que consegui foi deslocar um DAS-4 de assessoria que eu tinha no gabinete, que designei para começar a formar a equipe. Esse coordenador foi aglutinando a equipe e era o responsável por liderar o programa. Depois, nas diversas restruturações organizacionais do ministério, esse DAS de assessoria virou uma coordenação-geral ligada ao gabinete. Mais na frente, anos depois, veio a virar um departamento.

PPF. Este assessor que você está falando é o Weskley?

CH. Não, era o Pedro Vilela, que trouxe da Enap justamente para liderar essa frente. Ele começou com toda a agenda de planejamento estratégico que, como falei, estávamos resgatando, todo o trabalho do Gespublica que tinha sido feito dez anos antes e que estava adormecido. Começamos a trabalhar nesse núcleo liderado pelo Pedro Vilela. Quando ele saiu, fizemos um processo seletivo, do qual veio o Gustavo para substituí-lo.

PPF. Eu me esqueci do Pedro, não falei com ele para entrevistá-lo. Vou marcar essa entrevista. O decreto do TransformaGov criou alguns cargos. Quais pessoas os ocuparam e como foi a divisão interna do programa entre eles?

CH. Esta foi outra inovação. O decreto que formalizou o TransformaGov, na primeira versão, criou alguns cargos de gerente de projeto temporários, mostrando um DNA inovador. A ideia era ter uma equipe organizada em torno do projeto ao invés de uma estrutura departamental, embora isso, mais para a frente, viesse a acontecer. Naquele momento, o critério foi de pessoas que tinham se engajado meses, às vezes até mais de ano antes, e tinham contribuído

efetivamente com a estruturação e com o avanço do programa, destacando-se entre os seus pares por uma liderança natural. Quando o decreto saiu, estávamos com outras iniciativas que foram caminhando em paralelo e crescendo também, como o programa de gestão de desempenho. Procuramos dividir a equipe em algumas frentes de trabalho.

PPF. Se eu me lembro, as frentes de trabalho eram o Leonardo liderando gerentes de projeto. Cada um dos órgãos tinha um gerente que cuidava dele, e essa pessoa fazia todo o suporte. A Cynthia falou bastante sobre isso. O Pojo ficou com uma equipe de desenvolvimento de soluções que se destacou totalmente ao PGT e ainda tinha a parte de desenvolvimento das redes estaduais, não é? Cargo ocupado pelo Rodrigo durante um tempo e depois veio a Cláudia.

CH. Exatamente. Um foi para o DEMOR, para o Laerte. A ideia era fazer a ponte com aquele departamento, porque eles já estavam sobrecarregados. Trazíamos no TransformaGov a discussão tanto de estrutura, quanto de modelos inovadores.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central de gestão, e os órgãos setoriais seccionais promovida pelo TransformaGov?

CH. Mudou bastante, procuramos nos aproximar. Na hora em que o órgão central se posiciona como um provedor de soluções, muda a interlocução. Tempos atrás, os diferentes órgãos centrais do Ministério do Planejamento eram, muitas vezes, vistos pelos demais órgãos como mais uma instância de controle ou de sobrecarga para eles, expedindo INs difíceis de cumprir e exigindo uma série de dados e informações. A tônica do TransformaGov era de facilitar a vida dos órgãos. “Estamos aqui para servi-los, trazer soluções prontas para desonerar o seu dia a dia”, mas outros fatores se somaram a isso. Um fundamental foi termos assumido a liderança do Fórum Spoa, o qual até então era liderado pelo Spoa do Ministério do Planejamento. Sempre entendi que era um papel de órgão central. Puxamos a coordenação do Fórum Spoa, o que foi fundamental, pois fazíamos reuniões em que havia espaço de diálogo para os órgãos trazerem as suas dores e construirmos juntos.

PPF. Também fizemos o Fórum Siorg, além do Spoa. Juntávamos todo mundo e compartilhávamos soluções.

CH. O Fórum Spoa já existia e nós puxamos a coordenação. Por outro lado, criamos outro análogo na área de gestão estratégica: a Comissão de Coordenação do Siorg.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que ele foi implementado? Quais?

CH. Sim, houve várias, que estão nos planos de trabalho de cada órgão.

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

CH. Toda a discussão do PGD. Quando assumi a Seges, já tinha uma crença pessoal no trabalho remoto, mas a construção de um Programa de Gestão de Desempenho é muito mais do que isso. Mudar o paradigma de monitoramento e avaliação da força de trabalho do governo para uma gestão por resultados, por entregas, é desafiador e muito gratificante. Fomos construindo isso dentro do TransformaGov, e, para mim, foi revolucionário. É uma agenda ainda por se consolidar na administração pública, mas que tem feito e tem potencial de fazer uma diferença brutal, tanto na gestão de pessoas, quanto na própria gestão de resultados. A agenda de compartilhamento de espaços foi outra. Insistimos nela e há resistência, pois os órgãos acabam sentindo que é poder ou *status* ter uma grande área física para administrar. Quebrar esse paradigma de que é bom ter muito espaço e posições de trabalho rígidas para cada pessoa e mostrar como é possível compartilhar entre os órgãos foi algo que fomos construindo, como falei, tanto a nível das sedes dos órgãos, quanto das representações locais.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

CH. Com certeza. Os números falam por si só. Só com aluguel de imóveis, deixamos de gastar R$ 53 milhões em 2021. Se somarmos toda a cesta de serviços associados (luz, água, vigilância, limpeza etc.) estamos falando de centenas de milhões de reais por ano. A economia gerada por todas as ações promovidas pela Seges nos três anos em que estive à frente foi de R$ 5,9 bilhões. Sem dúvida, uma agenda melhoria de gestão muito efetiva.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou apenas na eficiência ou também teve objetivos de longo prazo de deixar um legado?

CH. Com certeza deixou vários legados. Houve os aspectos de eficiência que falei, mas, como exemplifiquei , questões como a mudança da forma como você gere as pessoas eorganizao trabalho na administração pública e a mudança na forma como se ocupam os espaços são inovações transformacionais, com um viés de longo prazo.

PPF. Tem mais alguma coisa que você acha relevante acrescentar que eu não tenha perguntado?

CH. Acho que não. Falamos sobre muitas coisas e cobrimos tudo de relevante que me lembro.
PPF. Bom, Cristiano, da entrevista era isso mesmo. No final, não consegui fazer com que você confessasse um dos meus objetos de estudo. Eu tinha algumas algumas premissas e preciso confirmar ou não hipóteses. Uma delas era que o programa tinha como objetivo deixar como legado uma maior capacidade estatal. Ao treinar as pessoas em gestão pública, em planejamento estratégico, deixaríamos uma maior capacidade estatal. Vou parar até a transcrição ali onde te falei, pois não posso de nenhuma forma influenciar o entrevistador. Essa hipótese era da minha cabeça, porque quando eu estava trabalhando em gestão estratégica (você sabe, eu era absolutamente contra aquele governo), pensava assim: “Os objetivos deste governo não são os meus, mas eu vou te deixar uma unidade de gestão estratégicas com pessoas treinadas nisso, prontas para uma nova agenda”.

CH. Faz todo sentido falar em maior capacidade estatal. Embora não tenha citado nesses termos, concordo que o TransformaGov aumentou as capacidades estatais.

PPF. A ideia é juntar mesmo todas essas memórias de cada um. Por isso eu não pude escutar você para falar do TransformaGov. Quando você faz doze... Agora lembrei do Pedro, vou tentar fazer uma entrevista com ele. Treze entrevistas, você vai colacionar todas para poder montar uma narrativa, porque também não é hipótese. É uma pesquisa qualitativa, estudo de caso. É muito mais contar uma história baseada na teoria. A minha teoria, dos múltiplos fluxos, é como um empreendedor público pega o fluxo da política (no discurso político, você deixa bem claro, para mim, que é de redução de gastos, de eficiência). A teoria fala que políticas públicas não surgem do zero, existe um caldo delas formuladas, prontas para responder um problema... Como o problema entra na agenda e como você faz isso numa janela de oportunidade. Você

fala dos empreendedores públicos, pessoas que encontram essas oportunidades e implementam as coisas. Quando falo do ator principal e todos respondem que é você fica fácil para mim. Quem conseguiu unir todos os elos? Foi o secretário de gestão. A teoria é bacana para explicar o TransformaGov. Não conhecíamos nada dela. Eu conheci a *Trash can*, que é de onde se origina essa nova teoria. Ela bebe muito e só atualiza alguns conceitos. Percebia naquilo nosso que era o *Trash can*... Surgia uma oportunidade, pegávamos tudo que temos ali e colocávamos para dentro. Acho que vai dar um resultado bem legal. Vou transcrever e mandar para você validar e, claro, vou te convidar para a defesa. Se você tiver tempo, depois te mando. A dissertação é, no final, sobre o nosso trabalho naquele tempo. Achei uma experiência extraordinária. Pensei em deixar isso documentado para o futuro... Como uma burocracia estável. O Gleisson me falou de continuidade administrativa. Ele estava lá, veio o Vogel, veio você num mesmo pensamento de gestão de objetivos. O Vogel também é de uma carreira, também a burocracia estável... Como a importância dessas burocracias estáveis para que existam boas políticas públicas. Acho que vai ficar uma coisa legal.

CH. Tenho que te agradecer por fazer esse trabalho. É um registro bacanapara nós todos que participamos. Legal mesmo. Eu diria sem medo de errar que, auando você fala de planejamento estratégico, de desenvolver capacidades estatais, sabíamos que isso estava meio escanteado nos órgãos. Quisemos fazer esse movimento todo não com uma lógica apenas da construção de um plano estratégico para aquela gestão, mas para recuperar a importância do tema e as capacidades para que os órgãos mantivessem por mandatos subsequentes.

PPF. A entrevista foi faz tempo, estou aproveitando para bater papo com meu amigo.

Arquivo: Entrevista mestrado - Cynthia-20240917_200232-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 1 hora, 26 min e 30 seg

Realizada em 17 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Cynthia Campos Rangel (entrevistada)

CCR. ...Vamos ver o que que posso te falar que você já não saiba.

PPF. Mas é exatamente isso que preciso das entrevistas. Não posso simplesmente falar aquilo que vivenciei, é isso que é a pesquisa de mestrado. Agora eu vou começar a parte formal.

CCR. Você quer que eu imprima para preencher? Posso assinar pelo gov.br?

PPF. Não, você edita. Por isso que te mandei o Word. Você assina pelo gov.br e me manda, está bom?

CCR. Certo, farei isso depois. Combinado.

PPF. Vou começar formalmente agora. Você leu o termo de consentimento e está de acordo?

CCR. Sim.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro e apenas para fazer a transcrição. Depois de fazer a transcrição, eu vou submetê-la a você para validá-la. Para registro, diga seu nome, o cargo que ocupava na Seges durante o governo Bolsonaro e o período.

CCR. Cynthia Campos Rangel. Sou especialista em políticas públicas e gestão governamental. Assumi, durante o início do programa TransformaGov, em 2019, o cargo de coordenadora-geral substituta. Depois me movimentei para o Rio de Janeiro e passei a integrar a equipe que trabalhava especificamente com os PGTs, pactuação de planos de gestão com os órgãos, autarquias e fundações sediadas no Rio de Janeiro. Também participei da estruturação da rede, e nós éramos denominados gerentes de projetos.

PPF. Por que você decidiu trabalhar na Seges?

CCR. Primeiro, é a nossa casa. Nunca tinha tido a oportunidade de trabalhar lá, então foi uma questão de oportunidade que apareceu. O Cristiano, que é nosso colega de turma e era secretário, é uma pessoa que admiramos muito e já conhecíamos sua trajetória. Conhecia um pouco das suas ideias para o aperfeiçoamento da gestão. Achei que seria uma oportunidade interessante, especialmente considerando o contexto em que estávamos vivendo. Cheguei logo no início de 2019, em Brasília. Vale dizer que não foi apenas a questão da sede, pois eu estava voltando do Rio de Janeiro, depois de uns sete anos morando fora de Brasília, e era o lugar onde eu me sentia mais segura. Também estava motivada pelas novas ideias do Cristiano. Ele, logo de cara, informou que tinha acabado de criar uma coordenação-geral, na época chamada de Simplificação de Processos, e já tinha um plano estratégico pronto quando cheguei, em fevereiro para março. Dois dos objetivos estratégicos da Secretaria estavam direcionados para essa coordenação-geral. Embora fosse nova e quase não tivesse equipe, ela já chegou com duas entregas importantes: uma era a simplificação dos sistemas estruturantes, e a outra, o aperfeiçoamento da gestão estratégica da administração pública federal, ou seja, todos os órgãos da Siorg, do qual a Seges é o órgão central.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov, já que você me contou que estava lá desde o início?

CCR. Sim, antes mesmo de ele ter esse nome... As ideias que embasaram a criação do programa já estavam postas de alguma forma. Claro que elas foram evoluindo com a contribuição de várias pessoas. O Cristiano sempre foi muito democrático e participativo, envolveu pessoas de várias unidades da Secretaria, não só da CGSIM. Eu acho que era fundamental, embora ele tenha tentado endereçar desde o início a responsabilidade por esse programa para a CGSIM. Era muito discutido inicialmente com a CGCAT também, porque precisávamos equipar essa coordenação. Tínhamos que trazer servidores, e era mais fácil que fossem servidores da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Não que não pudéssemos ter servidores de outras carreiras, mas era o mais lógico, não só pela temática do programa, mas também pela facilidade da Seges em atrair essas pessoas. O Cristiano enxergava que colegas podiam contribuir muito e que talvez tivessem interesse em se movimentar para a Secretaria. Além disso, o escopo do TransformaGov vai muito além da atuação das competências da própria Seges. No início, inclusive, houve até certo estranhamento de algumas pessoas de

outras unidades da Seges que eram mais consolidadas, como a Central de Compras, o pessoal que cuidava do Processo Eletrônico Nacional dentro do DELOG, do DEMOR, que cuidava das estruturas. O programa tinha vários eixos, e essas pessoas cuidavam de diversas partes... Não era nosso objetivo fazer o trabalho dos colegas, então acho que o Cristiano já pensou desde o início que ele precisava de uma unidade que fizesse a coordenação dessas ações, que ultrapassavam qualquer uma das unidades já preexistentes. Na verdade, elas ultrapassavam até mesmo os limites da competência da Seges, porque incluíam também ações de gestão de pessoas e, inicialmente, havia a ideia de incluir mais iniciativas da área de governo digital. Isso era uma das vertentes, por causa da automatização e simplificação de processos. O que aconteceu foi que outra secretaria já estava pactuando com os órgãos os seus planos de transformação digital. Naquele primeiro momento, o secretário achou por bem que separássemos as coisas. Se você tiver acesso aos primeiros PGTs, verá que neles foram incluídas ações de transformação digital. O primeiro que assinamos com um órgão no Rio foi com o Arquivo Nacional, e ele tinha várias ações de transformação digital. Na época, o Arquivo Nacional estava justamente discutindo suas entregas de transformação digital no âmbito do plano do Ministério da Justiça. O Arquivo, como unidade do MJ, não tinha um plano de transformação digital seu, mas fazia parte do plano mais amplo do ministério. Estávamos finalizando essa pactuação, e não queríamos atrapalhar o que já estava sendo discutido. Tínhamos a intenção de trazer essas entregas para dentro do PGTs, e, inicialmente, o documento foi assinado com quase dez ações de transformação digital. No entanto, a pedido do secretário Felipe, da SGD, essas ações foram excluídas para evitar misturar as iniciativas. E, na verdade, isso fez muito sentido, porque a equipe da Secretaria de Governo Digital na época estava se estruturando e organizando com gerentes de projeto para acompanhar esses planos junto aos diversos órgãos. Tinha governança, reuniões de monitoramento, e já havia procedimentos instituídos no âmbito da SGD para acompanhar essas ações. Nosso acompanhamento não faria muito sentido, então decidimos separar. Lembro que, na época, até mesmo a área Internacional estava envolvida. Acho que você estava na área Internacional, certo?

PPF. Sim, eu estava na Assessoria Internacional da Seges.

CCR. Ah, então. O pessoal da área Internacional... Assim como a CGCAT e CGSIM, naquela época, eram unidades vinculadas diretamente ao gabinete. O Cristiano colocou todo o gabinete dele, na verdade, todos os cérebros. Quanto mais gente pensando, melhor para contribuir.

Então, todos contribuíram. Tivemos como base para nos inspirar, mais em termos de formato do que de conteúdo, os planos que a CGCAT estava pactuando com os órgãos. Aqueles primeiros planos foram assinados com o Ipea, o Cade e outro órgão que tinha muitos gestores, que era a Enap. O Cristiano estava instituindo a obrigatoriedade da pactuação de planos de entregas para a carreira, porque, até então, isso só era cobrado dos gestores que estavam fora de Brasília. Eu estive no Rio antes disso e acompanhei bastante essa discussão, já que havia vários gestores lá que eram muito reativos a essa obrigatoriedade. Eles se queixavam muito do tratamento desigual. O Cristiano esteve pessoalmente no Rio no início de 2019. Eu já estava morando em Brasília, mas acompanhei as discussões. Mantive meu vínculo com o pessoal do Rio. Ele foi pessoalmente para ouvir as demandas da carreira e entender as questões que eles imaginavam para a Seges. Claro que, no bojo disso tudo, veio a reivindicação de porque eles teriam que pactuar um plano de resultados com a Seges toda vez que são movimentados, enquanto outros, como quem está na Anvisa, em Brasília, não pactuam. O Cristiano respondeu: "Vocês têm razão. Todo mundo vai pactuar plano". Ele tinha essa visão de gestão por resultados, que depois culminou no PGD. Você vê como as coisas não surgem do nada. Há um fundo que faz todo o sentido nessa forma de pensar o Estado, a carreira, e o papel da carreira junto aos órgãos da administração pública federal. O Cristiano também tinha um grande interesse em fortalecer o Siorg, o que foi um componente bem importante para aquele caminho paralelo que seguiu. Se você observar a data, até hoje o decreto que regulamenta o Siorg segue a mesma versão, e acho que ele é de março ou maio de 2019, mas acho que é de antes, anterior ao que saiu e criou o TransformaGov.

PPF. Sim, o TransformaGov saiu só em 2020.

CCR. Demorou, não é?

PPF. Sim, demorou bastante para sair. O decreto do TransformaGov mudou algumas coisas em relação ao do Siorg.

CCR. Está tudo conectado, na cabeça do Cristiano tudo isso fazia muito sentido. É claro que ele tem uma experiência já bastante grande de lidar com todos esses processos que compunham o trabalho da Seges, mas ele não tinha uma fórmula acabada na cabeça dele. Como tentei deixar claro, as ideias foram surgindo, a coisa era meio que viva. Na medida que íamos conversando com os parceiros (é um programa que não tinha como se instituir sem parcerias), fazendo essa

aproximação com os parceiros, os outros órgãos centrais, os sistemas que tinham entregas no âmbito do PGT. O Siorg tinha essa questão das estruturas para as pessoas, mas a parte toda de inovação governamental não era, na época, muito visível, embora estivesse explícita no decreto. Essa questão ajudava bastante a explicar quando eu batia na porta do pessoal das autarquias, fundações, o pessoal dos colegas nos ministérios em Brasília. Eles olhavam para nós e se perguntavam: "Mas o que a Seges tem a ver com isso?". No primeiro momento, para isso não acontecer, tínhamos que explicar o que era a Seges. Essa explicação ajudava, pois dava mais legitimidade à entrada da equipe da Seges junto aos órgãos para dialogar sobre essas melhorias na gestão, visando inovação, melhoria de processos e a entrega de serviços ao cidadão. Aquela discussão toda que embasou o programa, que você conhece muito bem.

PPF. Minhas entrevistas estão todas assim: "Então você conhece muito bem e já sabe"... Muitas vezes, vou te perguntar algumas coisas novamente, porque preciso desse registro das outras pessoas falando, porque não posso como pesquisadora ficar colocando lá "fui eu que fiz, fui eu que estava, fui eu que vi", entendeu? Então, de vez em quando, vou resgatar isso. Qual foi o problema identificado no TransformaGov e as soluções? Por que esse problema foi considerado importante?

CCR. São vários os problemas do TransformaGov. Na verdade, não tem um único, mas acho que tinha... Até a ausência da participação... É uma percepção minha também, talvez. Você está conversando com as pessoas, cada um vai dar a sua visão do processo. Como eu te falei, havia a questão de elevar o nível da gestão da administração pública federal, mas isso é muito amplo. Pode ser considerado genérico demais. Tínhamos que segmentar, mas sobre o que estamos falando? De gestão. Um componente importante era a gestão estratégica, o planejamento. Na ocasião, no Ministério da Economia, todo o trabalho estava consolidado. Acho que é importante também vincular esse fato ao que aconteceu no Ministério da Economia, que agrupou um monte de ministérios, mas ao mesmo tempo fatiou algumas áreas que antes eram mais relacionadas. Quando pegou a PPA, por exemplo, que era do mesmo ministério antes, virou uma unidade de outra secretaria especial. Era um total de, inicialmente, seis secretarias especiais. Depois, se tornaram sete, e os secretários especiais tinham um *status* meio que de ministros. O Paulo Guedes tinha uma visão mais ampla, abrangendo muitos assuntos, obviamente. Então, quem tocava mesmo o dia a dia de cada secretaria especial era o respectivo secretário especial. A parte toda do PPA, de planejamento estrito senso, que antes estava no âmbito do Ministério do Planejamento, foi transferida para outra Secretaria Especial, entendeu?

Eles estavam focando no PPA e nessas entregas, mas havia uma ausência de órgãos que assumissem a responsabilidade de organizar, coordenar e normatizar o planejamento governamental. Isso deveria ser feito em um nível de desdobramento necessário, até o nível de órgão. Tínhamos apenas o PPA como obrigação. Inclusive, lembro-me de ter ficado surpresa ao perceber que, há tantos anos, víamos planos estratégicos sendo elaborados na administração pública, e eu não sabia que o planejamento estratégico, conforme a lei que instituiu o PPA anterior a esse, que saiu em dezembro de 2019, nunca tinha sido obrigatório. Ele era considerado uma boa prática que era replicada, era despadronizado. Primeiramente, nem todos realizavam o planejamento, e quando alguém o fazia, cada um utilizava uma metodologia própria. Essa variação na metodologia era problemática, mas o principal desafio era a abrangência do plano, que não contava com todos os elementos mínimos necessários e obrigatórios para que se tivesse um plano real para execução, e não apenas para figurar no site ou comunicar aos órgãos de controle. Era crucial ter um plano para implementar a gestão estratégica, que é, talvez, tão mais importante do que o próprio plano. Tinha uma grande questão em encontrar o *locus* institucional da gestão estratégica nos órgãos. Algumas autarquias e ministérios possuíam unidades que apelidamos de UGE, unidades de ação estratégica, enquanto outros não. A partir de um diagnóstico inicial, percebemos que a gestão estratégica precisava de padronização, normatização e elevação de nível. Precisávamos capacitar pessoas e incluir na agenda estratégica dos órgãos os assuntos relevantes para aprimorar a gestão, que eram tratados pela Seges e outras secretarias, que poderíamos chamar de irmãs. Conforme fomos conversando com esses colegas que acompanhavam os assuntos dos outros órgãos centrais, deixamos claro que não queríamos fazer o trabalho deles. Na verdade, o oposto era nosso objetivo: queríamos puxar a responsabilidade deles sempre que o assunto fosse pertinente. Um exemplo disso foi a minha colaboração com órgãos do Rio, em que sempre trazia a Regina para falar sobre as iniciativas da plataforma Mais Brasil (agora TransfereGov). Utilizávamos protocolos digitais e eletrônicos, e trazia Priscila, Cíntia e outras pessoas que trabalhavam nesse setor para discutir as soluções. Eles eram os responsáveis pela entrega e tinham metas institucionais para ampliar o uso dessas ferramentas na administração pública federal. Nós éramos um braço auxiliar nesse processo e me colocava nesse papel. Com isso, conseguimos vencer as resistências de alguns colegas. O setor, fazendo uma crítica... A área da Seges que tivemos mais dificuldade foi o Demor. Tinha muita dificuldade, pois tudo era tratado... É um assunto sensível. O programa TransformaGov assustava quando falávamos sobre simplificação de processos e estruturas, havia uma certa resistência. Eles falavam apenas com secretários executivos ou a pessoa designada. Em geral, discussão de estrutura é um

assunto que poucas pessoas em cada ministério acompanham. Dá muito ruído, ainda mais num contexto que você não pode aumentar a despesa. Então você vai criar um negócio aqui, você tem que tirar de outro lugar e mexe com os interesses de dentro do órgão. É compreensível que seja um assunto mais restrito, mas eles não dialogavam conosco em relação à maneira deles de trabalhar. Não vi nenhuma mudança nisso. Continuaram fazendo as coisas do mesmo jeito que sempre fizeram, balizados pelas mesmas motivações que sempre tiveram.

PPF. Você já foi além das questões que ainda vou perguntar sobre dificuldades, mas não gosto de interromper, pois a pessoa está desenvolvendo seu raciocínio. É bom que eu vou extraindo as informações depois para explicar o programa. Você acha que houve pressões externas, de mídia, de outros órgãos ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov? Quais?

CCR. De mídia, não me recordo de nenhuma. Se houve, passou batido por mim. Sinceramente, não vou afirmar que não teve, pois pode ter ficado mais restrito à discussão interna do gabinete do secretário. Em relação a outros órgãos, podemos separar isso em duas categorias. Existiram órgãos que simplesmente não quiseram aderir. Não considero isso um boicote ao programa ou um desejo de que ele não acontecesse; eles apenas não queriam se inserir.

PPF. Não, mas isso não diz respeito à criação do TransformaGov. No começo, que tipo de pressão resultou na criação do programa, se houve alguma?

CCR. Pressão para criar o programa... Sempre foi uma iniciativa do Cristiano. Não acho que houve uma cobrança externa. Pelo contrário, o movimento foi de dentro para fora. A partir do momento em que houve o convencimento dos dirigentes, como o próprio secretário especial da época, Paulo Uebel, o Gleisson já estava como adjunto, houve algum momento em que chegou ao ministro. Além disso, houve um diálogo com o pessoal da SEME, que na época era a Secretaria de Modernização do Estado. Na verdade, houve momentos diferentes e viradas naqueles primeiros dois anos, talvez, de estrutura da presidência, de ministro... Inclusive, de papel. Inicialmente era uma secretária especial, não vou recordar o nome dela agora. Depois, lidamos com os secretários que a sucederam. Ela tinha uma ideia diferente do que seria a Secretaria Especial de Modernização do Estado. Acredito que ela se frustrou, ou talvez a questão tenha acontecido de forma mais distante de nós. Quando ela saiu, percebi que, ao assumir o novo secretário especial, ele não pretendia fazer o que ela havia imaginado. Havia

um grande desconhecimento por parte de muitos que não eram da administração pública antes. Isso era perceptível no início do governo Bolsonaro. A visão era estereotipada em relação ao serviço público; muitos não conheciam a estrutura nem as competências dos órgãos. Acho que muito do que ela queria fazer foi percebido como não sendo de sua alçada, ou pelo menos não da maneira que ela imaginava. Como secretária especial da Presidência, ela tinha uma visão mais de coordenação do que de execução. Ela percebeu que muitas das suas intenções já estavam sendo realizadas, por exemplo, na SEPEC e em outras secretarias especiais, no âmbito do Ministério da Economia. Talvez até algo na própria SEDGG que era a nossa Secretaria Especial. Ela percebeu que já havia pessoas cuidando disso. Portanto, não fazia muito sentido, pois a visão dela tinha um viés muito econômico; a modernização do Estado deveria ser voltada para torná-lo mais eficiente, em maior aproximação com os empresários e investidores. Essa discussão se relaciona à SEME. Lembro que a agenda dessa SEME era muito próxima das matérias que li na imprensa sobre essa primeira secretária. Quando ela saiu (não sei exatamente o motivo), mas ela não conseguiu implementar nada que pudesse ser chamado de seu. Em seguida, entrou o novo secretário, que ficou em um vácuo, procurando definir sua própria agenda. Ele buscou uma direção, enquanto nós já estávamos com a ideia do TransformaGov mais amadurecida. Você sabe que isso nunca foi motivo para pararmos; começamos a pactuar ações antes mesmo da institucionalização do programa.

PPF. Onze órgãos foram pactuados antes do decreto.

CCR. Já havia um movimento chamando a atenção desse pessoal novo da SEME, que estava em diálogo com as três secretarias da SEDGG. A estruturação foi muito clara, pois a reorganização da SEME ocorreu em função dos programas criados pelas secretarias da SEDGG. Havia uma vertente de transformação digital, e inclusive foi criada uma equipe própria dentro da SEME para acompanhar apenas as ações relacionadas a isso. Inicialmente, essa equipe buscou trabalhar em parceria conosco, em uma posição mais estratégica, especialmente na agenda de gestão de pessoas, que era bastante sensível na época devido à discussão sobre a reforma administrativa... Não me lembro de outros pontos que estavam sendo discutidos, mas a reforma administrativa era bastante significativa. Eles também discutiam questões com a Secretaria da Gestão de Pessoas. No entanto, não sei exatamente o que saiu dessas discussões, pois as ações de gestão de pessoas que trouxemos para o TransformaGov não dialogavam com essa agenda mais sensível. Na verdade, tentamos limpar esses tópicos polêmicos, principalmente para reduzir a resistência. Queríamos manter uma agenda positiva,

sempre afirmando: “Vamos chegar aqui e ajudar vocês”. Na SEME gostaram dessa abordagem, de ser esse braço. Sei que alguns membros da nossa equipe sentiam que talvez não contribuíssem tanto quanto se esperava, mas eu pensava que, pelo menos, estávamos alinhados com um grupo que compartilhava nossas ideias. Acredito que essa agenda tinha pouca base ideológica, o que era uma vantagem para nós. Nossa proposta não mexia em áreas finalísticas, e nosso discurso era bem aceito em qualquer lado. Quem seria contra a eficiência administrativa? Quem seria contra desburocratizar? Quem se oporia a capacitar pessoas, melhorar a estrutura a elevar o nível da gestão? Ninguém teria coragem de afirmar que era contra, mas as pessoas poderiam se posicionar contra iniciativas específicas definidas para alcançar esses objetivos. Um exemplo marcante é o programa de gestão de desempenho, que ainda está em vigor e é considerado uma das iniciativas mais relevantes. As pessoas são favoráveis a ele ou não, por diferentes motivos, e isso continua a ser uma questão discutida. Essas iniciativas são muito grandiosas para que possamos simplificar as razões pelas quais algumas pessoas podem não ter gostado delas. O TransformaGov, por exemplo, tinha essa característica de ser um guarda-chuva. No entanto, eu tenho minhas dúvidas se esses parceiros compreendiam 100% do que realmente pretendíamos. Além disso, o fato de estarem na presidência agregava valor na hora de entrarmos em órgãos que poderiam impor resistência. Eu, pelo menos, me beneficiei bastante dos contatos que estabelecemos na SEME, pois puxava esses colegas para me fortalecer em relação à atuação. Para marcar uma reunião com algum órgão que era mais formal e chato, sempre chamava as assessoras da SEME que estavam acompanhando o TransformaGov. Nunca percebi nenhuma resistência; ao contrário, sempre houve o intuito de contribuir. Agora, devemos considerar que nessa fase eu já estava mais focada em executar aquilo que havia sido idealizado. Talvez alguns colegas que viram resistências eram pessoas ocupando cargos e discutindo ideias que ainda estavam na fase de formulação. O programa começou de uma maneira do jeito que deu, trocar o pneu com o carro andando. Ele foi aprimorado ao longo do tempo, e esse aprimoramento contínuo, junto com as parcerias que se formavam, trouxe ideias de vários lados. É natural que essas ideias, vindo de diversas fontes, possam encontrar resistência em alguns casos. Mas não acho que o problema seja o programa. Acredito que o foco esteja em algumas iniciativas.

PPF. Você já está avançando [risos]. Agora, vamos falar sobre as iniciativas. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder aos problemas? Já existiam soluções prontas para serem implementadas ou foi um trabalho de formulação de soluções?

CCR. Foram as duas coisas. Estou me lembrando agora do TáxiGov, por exemplo, que era uma solução pronta. O SEI já existia, a plataforma Mais Brasil, que ainda estava começando... Ela era o Siconv, que deixou de cuidar apenas de convênios. Em algum momento, foi decidido que a plataforma deveria gerenciar todas as modalidades de transferências na administração pública. A partir de um censo de transferências que havia sido realizado, a equipe percebeu que muitas coisas estavam de fora e havia uma cobrança dos órgãos de controle para que o Mais Brasil abrangesse todas as formas de transferências que a Seges tinha identificado e continuou a identificar ano a ano. Mais tarde, eles mudaram o nome para Levantamento Anual de Transferências, mas isso era um trabalho grande, de fôlego. A equipe do antigo Departamento de Transferências da União tinha um cronograma escalonado para ir internalizando essas novas transferências paulatinamente na plataforma. Eles precisavam se comunicar com aqueles que executavam essas transferências. Assim, havia uma colaboração mútua nesse processo. O TáxiGov era uma solução que já existia há algum tempo em Brasília, mas estava restrita à nossa realidade. O Cristiano viu um grande potencial, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, devido ao volume de órgãos públicos federais e ao número de servidores nesses estados, que era maior do que nos demais. Tanto que ele começou por esses dois estados. Quando ele percebeu isso, montou uma equipe para dialogar com os órgãos federais nas unidades da federação, de forma que as iniciativas se casavam. Na hora de pactuar com uma Funarte, uma fundação sediada no Rio, o meu PGT, eu incluía a adesão ao TáxiGov. Mas não era só isso. O PGT partiu de um diagnóstico, que discutimos internamente. Tivemos muitas conversas para até mesmo criar este instrumento, que chamávamos de *checklist*, que trazia perguntas para avaliar o nível de maturidade dos órgãos em alguns processos ou soluções. Assim, ao mesmo tempo em que levávamos soluções pré-existentes para esses órgãos, nunca houve uma porta totalmente fechada para aqueles que tinham interesse... Era mais raro isso acontecer quando o nível de gestão do órgão era mais baixo. No entanto, também havia a possibilidade de o órgão apresentar demandas específicas. Um exemplo que me vem à mente é o MCTI. Ele se juntou com o Ministério das Comunicações, e aí o Funtel, um fundo de telecomunicações, passou a ser gerido pelo MCTI. Havia uma iniciativa específica no PGT do MCTI, que era a simplificação e o mapeamento dos processos... Não me lembro exatamente qual era o escopo dessa iniciativa, mas sei que existia uma iniciativa que não é replicável, porque era específica daquele fundo, que só existia no âmbito do órgão. O Arquivo Nacional é a mesma coisa. Ele era uma jabuticaba em relação aos demais PGTs, pois, como órgão central, tinha um combo de iniciativas que eram replicáveis e que também estavam presentes em outros PGTs. Contudo,

ele tinha suas próprias iniciativas que só faziam sentido no Arquivo Nacional, que precisava se organizar melhor para desempenhar seu papel de órgão central e regulamentar o processo de gestão documental junto aos órgãos da administração pública. Havia um trabalho que só ele poderia realizar, e isso precisava ser feito antes. Como você pode cobrar de um órgão da administração pública que ele use um determinado sistema que ainda não existe? Tem coisas que os órgãos centrais precisavam fazer. Embora o Arquivo Nacional fosse um órgão central, ele também era como qualquer outro, com suas necessidades de usar as soluções disponíveis, mesmo por estar concentrado fora de Brasília. Ele poderia, por exemplo, usar o TáxiGov, o Almoxarifado Virtual, o Processo Eletrônico Nacional. Ainda que não tivesse obrigação, porque era uma unidade do MJ, havia práticas que eram muito específicas para ele. Uma boa prática que eles adotaram foi a criação de um plano estratégico e seguiram a obrigatoriedade da IN 24 de monitoramentos trimestrais e avaliação anual, pelo menos, assim como preconizávamos.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e implementação do programa?

CCR. Os fatores políticos da época foram bem aproveitados pela Seges. Havia uma busca por um Estado mais eficiente. Além disso, havia uma ausência de mão de obra e não havia perspectiva de concursos. Era uma visão de governo que pensava em um Estado menor, o que significava menos gastos e menos pessoas. Portanto, não havia perspectiva de reposição da força de trabalho. Isso era algo que discutíamos inclusive na primeira reunião, quando íamos levar a proposta da pactuação para os órgãos. O foco era como ficar mais eficiente, simplificar os processos e pensar em formas de automatizar o que fosse possível, ou simplesmente não fazer. A perspectiva desses órgãos, num prazo de curto a médio, já era bem complicada. E, no longo prazo, era terrível. Lembro que isso era um dos pontos que observávamos sempre, com uma ferramenta da Seges que era vinculada a outra coordenação geral do gabinete, que cuidava das informações. Era o Raio-X da Administração pública, um painel de gestão da CGINF, que na verdade estava disponível para os dirigentes dos órgãos e muitos deles desconheciam essa ferramenta. Então, ao mesmo tempo em que levávamos esse painel ao conhecimento deles, era uma forma de eles verificarem qual era a situação atual deles. Com ele, conseguiam ver quantos servidores tinham, a idade média dos servidores, quantos estavam em vias de se aposentar, entre outros dados. Vários estavam aposentados, mas em adicional de permanência. A

perspectiva era clara: o quadro estava envelhecido, com vários servidores já aposentados ou em vias de se aposentar. Então, a necessidade era de aprimorar a gestão, focar os esforços no que realmente importa. Por isso, o plano estratégico vinha junto. Se você perguntar a qualquer dirigente se ele precisa de mais gente, ele vai dizer que sim. Mas a ideia não era continuar fazendo tudo da mesma forma. A ideia era que a quantidade de servidores não seria a mesma para sempre. A tendência é que haja um enxugamento nos próximos anos. Esse movimento já estava em andamento. Portanto, você precisa fazer o discurso da eficiência, de fazer mais com menos. Para isso, é necessário buscar formas mais eficientes e ter foco.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov?

CCR. Percebi. Por exemplo, essa questão das contratações. A área meio, não é segredo, da maioria dos órgãos é sobrecarregada. As áreas finalísticas são consideradas mais nobres e relevantes... Você acaba com menos servidores nas áreas meio. Com o tempo, você acaba tendo menos servidores nelas. Portanto, você precisava simplificar o trabalho deles. Quando apresentávamos soluções como a central de compras, que eliminava a necessidade de realizar um grande número de licitações, ou o Almoxarifado Virtual, conseguíamos simplificar os processos, considerando que havia poucos servidores disponíveis. Assim, a solução por si só é inteligente, mas também ajudava a resolver um problema de pessoal, pois você não precisará de tantos funcionários para realizar essas tarefas. Havia tantas soluções que é difícil lembrar de todas, mas, na plataforma Mais Brasil, havia um recurso que era um chamariz para os órgãos aderirem à plataforma. No início, eles eram desconfiados, especialmente em relação à prestação de contas auditadas pela CGU, mas havia um procedimento que se resumia a apertar um botão para automatizar tudo.

PPF. Automatizado, não é? Você fazia a portaria de riscos, certo?

CCR. É, isso mesmo.

PPF. Eu fazia uma prestação de contas automatizada, o servidor só conferia. Se fugisse daqueles riscos, entrava numa prestação de contas manual.

CCR. Certo. Esse tipo de solução, para exemplificar, já que havia outras, era muito atraente. Eu via muitas oportunidades nas dificuldades enfrentadas pelos órgãos. O que acontecia muitas

vezes é que a falta de pessoal e o acúmulo de processos nas mãos de poucos servidores dificultavam a implementação das soluções. No papel cabe tudo... Você levava a proposta para o dirigente máximo da instituição, seja o diretor executivo ou o secretário executivo, e eles assinavam o plano. Porém, as entregas eram todas endereçadas às diversas unidades dentro da organização. Algumas ideias, soluções, encontravam muita dificuldade de implementação, que era uma dificuldade de execução do órgão, de modo geral. Eu percebia que, se eu fizesse um ou dois PGTs, talvez eu tivesse uma visão enviesada, porque poderia ter coincidido com o mesmo tipo de dificuldade em algumas iniciativas que eram difíceis de implementar. A minha carteira de projetos era um pouco mais extensa, então eu conseguia observar diferentes realidades. Muitas vezes, no serviço público, funciona muito o voluntarismo dos servidores em cada órgão. Às vezes, em uma área crítica de um ministério ou autarquia, as coisas iam bem, enquanto em outra a situação era complicada, devido à má gestão e à falta de coordenação. Outra questão que eu via era que, inicialmente, tínhamos um convencimento do escalão superior sobre o PGT a ser pactuado. Depois, era necessário fazer o convencimento no dia a dia para que os técnicos, que realmente faziam as coisas acontecerem, se engajassem. Esse convencimento passava muito pela compreensão de que, ao implementarem aquelas soluções, a vida deles melhoraria. Se não sentissem essa melhoria, poderiam perder o interesse, surgindo outras prioridades, como demandas urgentes. Assim, era preciso ter uma entrada por cima para dar um freio de arrumação. No monitoramento, embora os gerentes de projeto tivessem autonomia para dialogar constantemente com os pontos focais nos órgãos, isso era avaliado de tempos em tempos. Inicialmente, o monitoramento foi pensado para ser algo padrão para todos, mas depois percebemos que não fazia sentido ser igual para todos. As reuniões estratégicas eram feitas conforme a necessidade, para avaliar o progresso das ações, mostrando aos dirigentes o que foi concluído e o que estava em andamento. As ações que estavam com desempenho ruim normalmente dependiam, além do voluntarismo dos técnicos, elas dependiam de passar por uma instância de governança internamente ou de um recurso. Eu precisava pegar um servidor de uma área e colocá-lo aqui para fortalecer e fazer uma força-tarefa. Se você não tinha esse servidor, mesmo que ele estivesse engajado e quisesse entregar, sozinho uma andorinha só não faz verão. Era necessário ter esse patrocínio, digamos assim. Nós estávamos em Brasília, mesmo quem não estava, pois havia vinculação a uma unidade da capital. Até quem estava em Brasília falava pelo Ministério da Economia, que era um superministério. Assim, conseguíamos ser ouvidos, até por dirigentes que muitas vezes não ouviam suas próprias equipes. O programa, é claro, não conseguiu ser bem-sucedido em todos os órgãos, as pessoas enfrentaram diferentes dificuldades. No entanto, o modelo funcionava

muito bem para fazer acontecer com quem realmente queria. Estávamos à disposição para ajudar e para fazer as pontes necessárias. Não sei se respondi à sua pergunta, já nem lembro mais o que você perguntou.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

CCR. O Cristiano, óbvio, nosso secretário. O Gleisson foi fundamental. O Paulo era o secretário especial, mas ele era uma figura um pouco estranha, não era da administração pública, então ele se referia a pessoas em quem confiava, e o Gleisson era uma dessas referências. O Cristiano foi muito hábil em trazer o Gleisson para o lado dele, então acho que o Gleisson fez muita diferença. Sem esses dois, acredito que não teríamos saído dos muros. Depois, outros atores se juntaram. Também era necessário que um ou outro secretário executivo começasse esse negócio, certo? Você vai iniciar um programa que nem está formalizado ainda. Com quem você vai fazer isso? Quem vai ser a boa alma que vai te ouvir e querer pactuar um plano que nem é obrigatório porque ele comprou sua ideia? Generalizando, sem querer deixar ninguém de fora, cada um dos que assinaram os primeiros PGTs teve suas motivações para assinar. Eu daria uma moedinha para cada um, porque cada um contribuiu à sua maneira. Uma coisa é você chegar em um órgão e dizer: “Esse é o plano, assim, assado”. Aí você pergunta quantos já assinaram. Se ninguém assinou, fica complicado. Esses que assinaram inicialmente enfrentaram dificuldades, mas ajudaram a mostrar que era um projeto que estava em andamento, algo que estava acontecendo. Isso mostrou aos seus pares, como o secretário executivo do Ministério X, Y ou Z, que ele não poderia ficar para trás.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central do Siorg, com os órgãos setoriais e seccionais promovida pelo TransformaGov?

CCR. Estou aprendendo como funciona e como deveria funcionar a governança. Eu tentava respeitar mais os limites de cada órgão central. No sentido de que, se eu quisesse falar com uma unidade seccional ou setorial de gestão de pessoas, eu só levaria aquele recado se esse fosse o modus operandi estabelecido pela SGP, que é o órgão central de gestão de pessoas. A mesma lógica se aplica a qualquer outro processo. A gestão documental é apenas no Arquivo Nacional. Quero que o órgão central entenda que é assim que devemos proceder e que essa é a prioridade. Então, acho que isso ajudou.

PPF. A ideia desta pergunta é focar mais em como a Secretaria se portava como órgão central e o que mudou com o TransformaGov no seu relacionamento com os órgãos.

CCR. Mudou totalmente, Patrícia, porque são muitas coisas. Posso falar tanto do ponto de vista da gestão estratégica que a Seges, inclusive, quando publicou aquela IN, e começamos a falar e publicar o manual, guia... Um guia de gestão estratégica. Assim, ela começou a se posicionar junto aos órgãos. A administração, por exemplo, não sabia o que era a Seges. Porque estávamos tão acostumados com a Seges, que muitos não tinham noção de que era uma secretaria ainda desconhecida. Esse aspecto foi importante. A Seges conseguiu se posicionar em relação aos órgãos centrais do Siorg, com certeza, na gestão estratégica. Mas ela também conseguiu assumir um certo protagonismo... Não sei se isso pode parecer pedante, mas ela teve um certo protagonismo junto a outros órgãos centrais, até na estruturação dos sistemas estruturantes. Havia um movimento acontecendo na época, e vi que agora reeditarão alguma portaria recriando o GT, o Subcomitê dos Sistemas Estruturantes.

PPF. O decreto de Lei 200?

CCR. Os sistemas estruturantes que eram informatizados e que o Cristiano separava entre sistemas estruturadores e estruturantes. Por exemplo, os sistemas de Siape e o Siorg são estruturantes e não estruturadores, e esses sistemas têm suas próprias tecnologias, algumas muito defasadas. Descobri que havia uma demanda de mais de uma década das pessoas que trabalhavam com esses sistemas para que houvesse uma interoperabilidade e comunicação entre eles. Isso era essencial para avançar na gestão pública federal e em uma gestão de custos, que sempre foi uma dificuldade que eles mencionavam. Com esses sistemas estruturantes, a Seges teve muita relevância, inclusive ao colocar o Siorg, o seu sistema estruturante, como a espinha dorsal dos demais. Você vê que a Seges conseguiu ter isso porque todo mundo entendeu o que tinha em comum: todos os processos se davam numa unidade organizacional. O que precisávamos era de um sistema que todos os demais pudessem confluir. Então, houve uma primeira integração entre o Siape e os Siorg. Acompanhei essa discussão mais de perto em 2019, na época em que ainda estava em Brasília, antes de ir para o Rio. Depois, o Pojo acompanhou mais essa discussão. O desafio inicial era colocar os órgãos centrais que cuidavam de cada sistema estruturante no mesmo lugar para conversar, e conseguimos vencer isso ao realizarmos oficinas na Enap em Brasília, no meio de 2019. Isso confluía com o TransformaGov. Dialogávamos com os órgãos finalísticos, como o MEC, autarquias e agências

reguladoras. Estávamos trabalhando com esses órgãos para falar do aprimoramento de seus processos, que refletiriam nos processos finalísticos. No entanto, nosso foco eram essencialmente processos de área meio, gerenciais e de suporte. A única exceção era quando tratávamos do plano estratégico, que está mais ligado à área finalística, mas o nosso negócio era menos sobre isso e mais sobre o planejamento, implementação, monitoramento e acompanhamento dos processos gerenciais. Queríamos padronizar, capacitar, orientar e fortalecer esses processos dentro dos órgãos finalísticos, mas para isso precisávamos dialogar com o órgão central, que era fácil, já que éramos nós. Para os outros processos, precisávamos que os órgãos centrais também se organizassem. Havia, evidentemente, uma disparidade entre eles. Alguns órgãos centrais estavam bem mais organizados e já tinham manuais e cursos, enquanto outros não. Vou te falar que o pessoal da Gestão de Pessoas não fala muito, mas eu entendo, porque eles recebem uma demanda gigante de servidores aleatórios. Assim, nós, como órgão central, normatizamos procedimentos, mas quem deve falar com os servidores são as unidades setoriais e seccionais. A administração pública é gigantesca. Imagina se todos fossem confluir para o mesmo órgão para resolver problemas de gestão de pessoas. Existe muita falha de entendimento, mas acho que conseguimos melhorar um pouco, pelo menos para quem trabalhou com o PGT ou acompanhou suas ações. Para quem esteve nas redes, isso ajudou a abrir um pouco mais a mente. Contudo, ainda vejo muitas pessoas que confundem as coisas, até mesmo entre nossos colegas gestores, quando começam a perguntar sobre nossa unidade de gestão de pessoas e com quem devem falar sobre determinados assuntos. Sobre contracheque, ou sei lá, qualquer outra coisa que não tem a ver com a SGP.

PPF. Você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana, burocracia clássica, ou pode ser considerada uma burocracia inovadora?

CCR. A maioria das pessoas ali era uma mistura. Algumas foram formadas. Mas a maioria era weberiana clássica, no sentido de que a administração pública é muito influenciada por isso. Você tem ilhas de inovação, e essa agenda de fazer as coisas de forma diferente ainda está se fortalecendo. As pessoas ainda são muito burocráticas no pior sentido da palavra, muito legalistas e formais. Nós tínhamos um *modus operandi* informal, com uma metodologia ágil. Fomos capacitados para agir dessa forma, mas uma boa parte da equipe cresceu muito. Quando saí, no final de 2019, éramos meia dúzia no início e quase cem pessoas no final. Muitas dessas novas pessoas vieram com uma outra percepção do programa, talvez atraídas por essa abordagem mais inovadora. Eram pessoas que gostavam dessas temáticas e estavam fazendo

cursos na Enap, já tinham escutado sobre *design thinking*. Essa predisposição é uma coisa. Agora, a bagagem de quem estava há mais de dez anos na burocracia weberiana é outra. As pessoas trazem seus vícios e formas de trabalhar, mas vinham com um espírito mais aberto. Quem não se adequava, acabava não ficando. Não é minha praia discutir essas coisas. Não gosto muito, mas a ideia era que todo mundo queria causar algum impacto, entendeu? Por menor que fosse.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou só na eficiência ou também teve outros objetivos de longo prazo?

CCR. Não foi só na eficiência. A eficiência é muito importante, mas não é só isso. Há também a dimensão econômica, e o objetivo mais nobre que queríamos alcançar era oferecer um melhor serviço para o cidadão. Esse era nosso objetivo maior. Para conseguir esse resultado, você tinha que trabalhar nos mecanismos que suportam os processos finalísticos. Por exemplo, o IBGE quer melhorar seus processos internos, mas o foco principal é fazer pesquisas melhores, corretas, com resultados que sejam amplamente utilizados em políticas públicas. Eles desejam alcançar o máximo de pessoas possível durante o Censo, mas para isso precisam melhorar seus processos internos. O Censo é um bom exemplo, porque a cada dez anos eles realizam milhares de pesquisas. Se você conversar com qualquer pessoa do IBGE, vai ouvir que o Censo é uma operação de guerra em termos de capilaridade e pessoas envolvidas. É uma operação que começa pequena e precisa se multiplicar rapidamente para realizar todos os levantamentos, muitas vezes com força de trabalho temporária. Portanto, tudo precisa estar muito bem azeitado. Trabalhei na organização dos Jogos Olímpicos e era semelhante, pois a equipe começa pequena e, na época dos Jogos, tem que estar completa. Algumas pessoas estão lá há um mês, outras há seis meses, e cada uma tem diferentes níveis de complexidade nas tarefas. Todos os processos operacionais, planos de contingência e tudo isso precisam estar bem resolvidos. O IBGE tem a experiência necessária, mas enfrenta desafios tecnológicos, pois o Censo acontece a cada dez anos e os mecanismos e instrumentos precisam mudar. No Censo passado, além da pandemia que atrapalhou bastante, eles enfrentaram dificuldades para funcionar suas estruturas provisórias nos diversos territórios do Brasil, que sempre foram realizadas com parcerias com prefeituras... Não sei dizer por que tiveram mais dificuldades entre 2020 e 2022 em comparação com gestões anteriores, mas conseguimos ajudá-los, pois para realizar a pesquisa eles precisavam de espaço. Fizemos contato com outros órgãos públicos, e nessa ocasião já estávamos em contato com quase 100% deles para que pudessem

oferecer espaço gratuitamente, já que não tínhamos dinheiro. O que quero dizer é que, por mais que o Censo seja a entrega mais relevante do IBGE, eles dependem de todo o aparato da área meio funcionando adequadamente. Para qualquer entrega que um órgão tenha que fazer, é essencial que todo o aparato esteja funcionando.

PPF. Tem mais alguma coisa, Cynthia, que você acha relevante acrescentar sobre o TransformaGov?

CCR. Uma coisa que não comentamos é sobre o programa de gestão de desempenho. Acho que vale a pena destacar, pois foi uma das iniciativas que se tornou prioritária durante um período para pactuarmos com os órgãos do TransformaGov. Ele serviu de impulsionador do programa de gestão de demandas. Curiosamente, depois que deixei de trabalhar nessa área e comecei a trabalhar aqui, resolvi fazer um curso noturno na Enap com o Jackson de Toni, que trabalha com planejamento governamental. Ele trouxe o programa de gestão de desempenho como *case* para discutirmos o planejamento governamental. Não era sobre o programa de gestão de demandas, mas ele quis trazer isso porque, aparentemente, ele não conhecia o programa há tanto tempo. Ele disse que o programa de gestão de desempenho é mal compreendido, pois está muito relacionado à gestão estratégica. Algumas organizações tiveram experiências não tão boas com seus programas de gestão de demandas, porque começaram de trás para frente, pelos motivos errados. Disse isso no curso, e claro que a pandemia foi um grande impulsionador. O programa de gestão de demandas acabou sendo confundido com teletrabalho, mas ele é muito mais do que isso. Para um bom programa de gestão de desempenho funcionar, o órgão precisa saber o que quer. As entregas individuais ou da unidade precisam fazer sentido em um todo maior. Não à toa, os órgãos com gestão estratégica mais amadurecida foram os que tiveram mais facilidade de implementar um bom programa de gestão de demandas, que pode perdurar no tempo. Agora, o programa de gestão de desempenho tem enfrentado algum fogo amigo, e essas pessoas se baseiam muito em exemplos malsucedidos. No entanto, esses exemplos falhos frequentemente se devem à implementação apressada do programa em órgãos que não fizeram o dever de casa, ou seja, que não implementaram primeiro um bom processo de gestão estratégica. É fundamental saber exatamente onde querem chegar e quais resultados desejam alcançar. Você estava discutindo outro dia em um grupo sobre dimensionamento, e o que observei foi como irão distribuir a força de trabalho para os processos existentes. Como você pensa em dimensionar a força de trabalho se não sabe quais são os processos que executa?

PPF. Errando de novo, Cynthia. Porque em vez de fazer o mapeamento de processos para depois fazer o dimensionamento da força de trabalho, eles estão pedindo para fazermos fluxo de trabalho e nem estão chamando de mapeamento de processos, colocando isso dentro de uma entrega. E quantificar entregas, sendo que tudo que fazemos são atividades.

CCR. É, porque saber como uma coisa interfere na outra é essencial. Uma iniciativa de um órgão, que no órgão central é o dimensionamento da força de trabalho, inclusive entrou com uma iniciativa no programa do TransformaGov. A ação de dimensionamento da força de trabalho nos órgãos se torna um processo dificultoso. O problema é do dimensionamento da força de trabalho ou é do órgão que não consegue dialogar, implementar e não está pronto, não está preparado para dialogar com aquela metodologia ainda? Assim, acho que a metodologia por si só não faz mágica, entendeu? Não adianta me dar um plano maravilhoso para correr uma maratona se eu não consigo correr nem cinco quilômetros. O plano é ótimo e funciona para quem corre a maratona perfeitamente, mas dá-lo para quem não corre nada e achar que a pessoa vai conseguir seguir aquele plano é um erro. Ela não vai conseguir correr nem cinco minutos.

PPF. E ainda mais para órgãos recém-criados, já que tudo foi recriado em 2023. Não há processos maduros. A situação está confusa.

CCR. Espero que o TransformaGov não se torne apenas um caso do passado. Assim como o Gespública, que há mais de quinze anos atrás, teve sua importância, virão outras tentativas e tenho certeza que o TransformaGov será uma referência. É fundamental avaliar o que deu certo e o que não deu certo, e não simplesmente repetir o que foi feito. Algumas coisas não funcionaram. Precisamos ser realistas. Não podemos jogar fora a água do banho com o bebê, mas devemos fazer uma avaliação crítica. A dimensão pública faz muito pouca avaliação dos seus programas e projetos, e isso é importante. A avaliação é crucial, e sugiro que você converse com pontos focais que trabalharam do lado de lá, pois eles conseguem avaliar melhor, especialmente aqueles que permanecem nos seus órgãos.

PPF. O meu objeto não é avaliar o programa, mas entender como ele surgiu. Estou interessada em como e por que ele foi implementado naquele momento. Quero pegar os fluxos do Kingdon, os fluxos da política, que correm separados dos problemas e das soluções. Como esses três se encontraram naquele momento na Seges, quem viu a janela de oportunidades. É mais sobre esse momento inicial do TransformaGov do que sobre a avaliação do programa. Quem eu vou

entrevistar de órgãos é só o Vogel, porque o projeto-piloto foi o MEC, de grande importância. Depois deslanchou.

CCR. Quero falar que o Cristiano foi muito habilidoso. Foi importante para adaptar o discurso dele ao público. Ele vendia o programa, destacando características do programa conforme o que o interlocutor queria ouvir. Lembro que tinha até uma frase que incomodava um pouco as pessoas e que tinha a ver com o Estado mínimo, mas não usávamos mínimo...

PPF. Diminuição do tamanho do Estado.

CCR. É, tinha uma frase de efeito que ele colocou em alguma apresentação, que com certeza incomodava uma parte dos colegas. Mas fazia sentido naquele momento para ele conseguir vender o programa, porque as pessoas viam coisas diferentes ali. Ele conseguiu vencer algumas barreiras, porque as pessoas às vezes escutam o que querem. Você fala uma coisa, a pessoa escuta outra. Acho que você deveria destacar essa questão do programa de gestão de desempenho e a vinculação dele com a gestão estratégica, porque uma coisa influencia a outra, não é? E eu acho que um dos problemas – claro que tem outros fatores – mas uma das dificuldades que os órgãos encontram hoje no programa de gestão de desempenho é uma gestão estratégica incipiente. Você vê uma Anvisa da vida, não é? Sabemos quais são os casos e de quem está sempre falando. E o CGU já era mais avançado mesmo. Tem outro ministério que é mais avançado, mas, no geral, eu acho que ainda tem muito para melhorar, principalmente nesses ministérios novos.

PPF. E não é mais obrigatório de novo, não é? Tiraram a obrigatoriedade do plano, certo?

CCR. Pois é. Quando eu vim trabalhar aqui, a primeira coisa que perguntei foi: qual é o plano estratégico da Secretaria?

PPF. É um novo PPA. Não era obrigatório no PPA 19, não é? Agora, no PPA 24, ele não é mais obrigatório. O planejamento estratégico organizacional que na época eu sempre briguei. O planejamento estratégico organizacional, ficou planejamento estratégico institucional. Perdemos um pouco do como não exigir isso dos órgãos. Enfim, meu objeto. Eu entrei no mestrado para estudar gestão estratégica, e aí, quando eu vi o novo PPA, falei: “Não, vamos falar do TransformaGov”. Mais alguma coisa?

CCR. Falei bastante, mas, se depois você lembrar de algum outro ponto específico que queira saber, pode perguntar até por WhatsApp mesmo. Se quiser facilitar, vamos desburocratizar.

PPF. Agradeço muito pela disponibilidade e pelo tempo. Eu também, depois que eu sistematizar e transcrever, mando para você validar, só para você falar: “Olha, foi isso mesmo que eu falei”, tá bom?

CCR. Tá bom, tá certo. Boa sorte, sucesso no seu trabalho e no seu curso. Um beijo.

PPF. Obrigada, beijo, tchau.

CCR. Obrigada por lembrar de mim também.

PPF. Imagina, você estava desde o começo. Tchau, tchau.

CCR. Beijo, boa noite.

Arquivo: Entrevista mestrado - Gustavo-20240925_160429-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 40 min e 31 seg

Realizada em 25 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Gustavo Nery e Silva (entrevistado)

PPF. ...Gustavo, estou fazendo mestrado na Enap e a minha pesquisa é sobre o TransformaGov. Não é uma avaliação de resultados, mas sim uma análise sobre a janela de oportunidade e as decisões que levaram à criação desse programa. Você leu o termo de consentimento e está de acordo?

GNS. Sim, estou de acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro e transcrição. Depois, vou enviar a transcrição para que você possa validá-la.

GNS. Ok.

PPF. não se preocupe se você falar algo que não queria compartilhar. Você poderá revisar a transcrição e pedir para remover qualquer coisa antes que eu finalize a pesquisa. Como seu cargo foi importante, vou citar você nominalmente na dissertação, diferente de algumas entrevistas em que não é necessário citar nomes.

GNS. Sim, entendi.

PPF. Agora, para registro, poderia por favor dizer seu nome completo, o cargo que ocupou na Seges durante o governo Bolsonaro e o período?

GNS. Gustavo Nery e Silva. Fui coordenador-geral de simplificação administrativa de setembro de 2019 até julho de 2022. Em seguida, me tornei diretor de simplificação e inovação. Não lembro exatamente o nome do cargo, mas era diretor de um departamento.

PPF. Coordenador-geral de simplificação administrativa?

GNS. Sim, mas depois houve uma mudança e o departamento passou a se chamar DTGov, que é o Departamento de Transformação Governamental. Fui diretor de julho de 2022 até dezembro de 2022.

PPF. Você é servidor público de carreira? Qual o seu cargo efetivo?

GNS. Sim, sou especialista em regulação de serviços de telecomunicações na Agência Nacional de Telecomunicações desde agosto de 2011.

PPF. Por que você decidiu trabalhar na Seges?

GNS. Desde que entrei no serviço público, sempre tive afinidade com temas relacionados à gestão governamental. Em 2012, tive a oportunidade de trabalhar em uma assessoria especial para modernização da gestão, na qual trabalhei com planejamento institucional de órgãos e entidades da administração pública federal. Em 2019, surgiu um processo seletivo na Seges, onde o secretário Cristiano Heckert estava procurando alguém com expertise em planejamento governamental e melhorias de processos e ordenação. Fiz a entrevista, e ele entendeu que eu era a pessoa certa para o cargo, então fui para a Seges com essa missão de simplificar processos e melhorar o planejamento governamental. Logo que cheguei, em julho ou agosto de 2019, o escopo do nosso trabalho foi ampliado.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

GNS. Quando cheguei na Seges, a primeira conversa que tive com o secretário Cristiano foi sobre a melhoria de processos e planejamento estratégico junto aos órgãos e entidades. Era algo muito parecido com o que já tínhamos feito em 2012. Quando assumi, já havia algum tempo entre a entrevista e a minha posse. Nesse período, existia uma ideia de que não apenas era necessário melhorar o planejamento e os processos, mas que a Seges pudesse oferecer aos órgãos e entidades uma gama de soluções para aprimorar a gestão como um todo, não apenas nesses focos. Além de focar na melhoria dos processos e planejamento governamental, a ideia era ampliar a atuação da Seges. Isso estava presente na Seges quando cheguei, e o secretário Cristiano e sua equipe já estavam discutindo o programa TransformaGov. O que fizemos foi juntar algumas peças e começar a divulgar, porque até aquele momento não havia sido

divulgado. Estávamos ainda na fase de ideação, e inclusive você participou desse processo de ideação junto com o secretário.

PPF. Preciso interromper só para lembrar que, embora eu tenha participado, na pesquisa preciso triangular as informações, ou seja, comparar o que eu sei com o que as outras pessoas falam, porque não posso me basear apenas na minha memória. Preciso que você realmente descreva o que aconteceu.

GNS. O que fizemos foi pegar essa ideia que já existia na Seges e ir juntando as peças. Nosso trabalho era formar uma equipe para sair pela Esplanada oferecendo as soluções que a Seges tinha para a melhoria da gestão. Também pensamos em novas iniciativas e começamos a oferecer essas soluções, o que se tornou o programa TransformaGov. Fizemos isso por meio do PGT, Plano de Gestão Estratégica e Transformação do Estado.

PPF. Qual era o problema identificado a ser solucionado pelo programa? Por que esse problema foi considerado importante?

GNS. O principal problema era a diferença nas maturidades de gestão entre os órgãos e entidades. Alguns órgãos tinham uma maturidade alta e, por isso, entregavam melhores resultados, enquanto outros estavam mais atrasados. Essa desigualdade impactava a população, que era a principal beneficiária dos serviços públicos. O objetivo do programa era aumentar o nível de maturidade na gestão desses órgãos, para que eles pudessem se concentrar mais nos resultados que deveriam entregar à população.

PPF. Houve pressões externas, seja da mídia, de outros órgãos ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov?

GNS. Não houve. Pelo menos da minha perspectiva como gestor, não percebi pressões externas. Pelo contrário, tivemos muito apoio institucional dos órgãos. No começo, alguns órgãos ficaram receosos, porque era a primeira vez que um órgão central oferecia ajuda diretamente, mas no geral, foi bem aceito. As soluções eram focadas em áreas de suporte, como a melhoria da gestão, então não tivemos pressão negativa da imprensa ou de outras entidades.

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder a esse problema?

GNS. A Seges tinha um leque de soluções que, embora não fossem políticas públicas propriamente ditas, ajudavam a melhorar a entrega de políticas públicas pelos órgãos beneficiários. Por exemplo, o Sistema Eletrônico de Informações, o SEI, a Consultoria Estratégica para Planejamento Estratégico dos órgãos, o Processo Eletrônico Nacional e a Consultoria para a Melhoria de Processos. Todas essas soluções visavam melhorar a gestão dos órgãos, permitindo que eles focassem mais em suas entregas finalísticas e, consequentemente, em suas políticas públicas.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e a implementação?

GNS. O tema relacionado ao TransformaGov era algo que transcendia a política. Comentávamos sobre isso na equipe. Quem não quer melhorar sua gestão ou a entrega de políticas públicas? Quando saímos para divulgar o programa, percebemos que o tema não sofria muita pressão política. Era algo visto mais como uma visão de Estado do que de governo. Não posso dizer que houve um fator político determinante. Acredito que foi uma questão de necessidade do momento, dado que havia órgãos e entidades com diferentes níveis de maturidade, e era preciso oferecer soluções rapidamente. Muitas das soluções já existiam em governos anteriores, mas não haviam sido consolidadas até então. Naquele momento, surgiu a ideia de ofertar essas soluções de forma conjunta, para que houvesse uma organização e um trabalho com indicadores de qualidade nos órgãos e entidades. Isso não era algo novo, já vinha sendo construído há algum tempo. Por exemplo, o índice de governança do TCU, que passou a ser utilizado para avaliação dos órgãos. Isso já vinha de outros governos, e nós apenas aprimoramos o uso dessas ferramentas para melhorar a gestão.

PPF. Você conseguiu ver mudanças no índice de governança antes e depois do TransformaGov?

GNS. Sim, houve uma melhora perceptível.

PPF. Dá uma satisfação ver isso, não é?

GNS. Com certeza, é gratificante ver as melhorias acontecendo.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

GNS. O primeiro desafio foi a formação da equipe. No início, éramos apenas cinco pessoas. Saíamos a pé pela Esplanada, batendo de porta em porta nos gabinetes de secretários-executivos para apresentar o programa. A articulação com a alta gestão dos ministérios foi essencial. Depois, veio a pandemia, que, embora tenha sido um grande desafio, acabou sendo também uma oportunidade. Inicialmente, estávamos focados na Esplanada e nos órgãos em Brasília, mas com as novas formas de comunicação digital, conseguimos expandir o programa para alcançar universidades, institutos federais e órgãos em regiões mais remotas, como a Amazônia. A pandemia nos forçou a adaptar, mas também permitiu expandir o TransformaGov para muito além do que inicialmente imaginávamos. Conseguimos criar novas soluções e recrutar mais pessoas. Éramos legais por não termos cargo. O interessante é que, mesmo sem oferecer cargos formais, as pessoas queriam trabalhar conosco. Era uma equipe com energia positiva e comprometimento.

PPF. Lembro de você dizendo: “Não temos cargos, mas temos alegria no coração”. [risos]

GNS. Exatamente. Essa energia foi o que fez com que tantas pessoas quisessem se juntar a nós. Conseguimos montar consultorias, trabalhar na melhoria de processos, e dividir as responsabilidades da equipe de forma eficaz. Inclusive, conseguimos apoiar as áreas internas da Seges também.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov?

NS. Sim, a janela de oportunidade era o entendimento de que as pessoas precisavam cuidar de suas áreas meio de forma mais eficiente, para que pudessem entregar mais resultados. Naquele momento, todos estavam sendo cobrados por resultados. Uma das frases do TransformaGov era: “Estou te ajudando a melhorar sua gestão, para que você possa focar em suas atividades finalísticas e obter melhores resultados.” Basicamente, era isso.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

GNS. Os principais atores foram o secretário Cristiano Heckert, cuja liderança foi fundamental e tinha uma articulação plena para fazer a abertura das portas para as secretarias executivas dos órgãos e entidades. O Paulo Uebel, na época secretário especial, que também apoiou o programa. Ele não era tão empolgado quanto Cristiano, mas respeitava muito a ideia e entendia a necessidade dos órgãos em relação às soluções que estávamos oferecendo. Além deles, citaria também os diretores das unidades da Seges que proviam as soluções e se mostraram muito transparentes na articulação conosco. Nossa função era, essencialmente, vender as soluções de outros departamentos, pois tínhamos poucos recursos próprios.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov e assinaram o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse convencimento junto a esses órgãos? Qual a importância desses projetos-piloto, como o do MCTI e do MEC, para que o programa fosse formalmente instituído pelo presidente?

GNS. Esses projetos demonstraram que o papel do órgão central, como implantador ou auxiliador, se mostrou plenamente eficaz. Os resultados começaram a aparecer, e os órgãos passaram a reconhecer que o que estávamos fazendo realmente funcionava. Assim, essa confiança gerou um efeito de adesão em outros órgãos. O MCTI, por exemplo, foi um dos primeiros a se juntar a nós, mas não foi o único. Outros órgãos também aderiram antes mesmo do decreto ser assinado. Isso criou uma base sólida de adesão.

PPF. Houve algum tipo de resistência interna dentro dos órgãos governamentais à implementação do programa? Se sim, como ela foi superada?

GNS. Sempre há resistência. Tivemos um grande esforço para mostrar que não estávamos lá apenas para divulgar nossas soluções e deixar que eles se virassem. O que buscávamos era oferecer uma ajuda institucional forte, a partir do papel de um órgão central forte, que era a Seges. A sensibilização foi crucial, principalmente porque, historicamente, sempre houve uma certa reticência, distanciamento dos órgãos centrais em relação às soluções. Agora, estávamos nos apresentando como um órgão central que queria ajudar, o que gerou um certo estranhamento. Precisamos trabalhar para quebrar essa barreira por meio da sensibilização,

mostrando resultados concretos e boas práticas. O que queríamos era que os órgãos fossem uma referência dentro da Esplanada. Criamos um fórum para que essas boas práticas fossem implementadas e compartilhadas. Todos viram que aquilo começou a funcionar de uma forma... Foram sensibilizados, e começou a funcionar de uma forma fluída.

PPF. Qual era o seu papel na implementação do TransformaGov?

GNS. Eu era o coordenador da equipe do TransformaGov. Minha responsabilidade incluía liderar a equipe, organizar a agenda, articular com os órgãos, apresentar o programa e reportar os resultados à Secretaria Especial e ao secretário. No início, eu fazia a maior parte das articulações até que outros gerentes de projeto se juntaram a nós.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central, e os órgãos setoriais promovida pelo TransformaGov?

GNS. Já mencionei um pouco sobre isso. A avaliação dessa mudança seria melhor reportada do ponto de vista dos nossos clientes, que eram os órgãos da Esplanada. Essa percepção é algo que gostaríamos de medir em um futuro próximo, para saber como eles enxergam essa mudança...

PPF. Vou mencionar isso em minha reunião amanhã, porque tenho uma conversa sobre o TransformaGov e minha supervisora me pediu ajuda para falar sobre o programa.

GNS. Essa avaliação de percepção é importantíssima, porque, assim, como gestor do programa, eu estava feliz com os resultados, mas será que os órgãos estavam realmente sentindo isso? O que poderia faltar em termos de apoio? Para nós, tudo estava indo muito bem. As dificuldades que surgiam eram pontuais e resolvíamos rapidamente, mas...

PPF. Vou te interromper para situar um pouco. Talvez você não tenha entendido o objetivo dessa pergunta. Na minha visão, você tem uma Seges antes e um depois. No antes, a Seges era um órgão central que vinha desenvolvendo algumas soluções, mas no depois, ela passou a tentar ser parceira dos órgãos. Quero que você falasse sobre essa parceria no âmbito do Fórum Siorg, como ele foi criado e como isso se desenvolveu.

GNS. Você tinha um histórico institucional dentro da administração pública de que os órgãos centrais sempre foram provedores simplesmente de regras, e nunca proveram soluções de fato para os órgãos e entidades. A partir do momento do TransformaGov, que foi instituído o Fórum Siorg como das iniciativas em que reunimos órgãos e entidades para compartilhar soluções. Antes, a Seges era vista como um provedor de regras, mas com o Fórum, começamos a dar apoio institucional prático, mão na massa, operando junto com os órgãos para implementar soluções. O Fórum Siorg foi uma instância de compartilhamento de problemas e soluções. Com isso, a percepção sobre o Siorg e a Seges mudou – tornaram-se órgãos centrais diferentes, que não apenas impunha regras, mas que colaborava ativamente.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou apenas na eficiência administrativa, redução de gastos e agenda, ou ele tinha também outros objetivos de longo prazo?

GNS. Ele tinha objetivos de curto prazo, voltados a soluções, mas também um objetivo de longo prazo de transformar a administração pública. Queríamos criar uma gestão mais equitativa e proporcionar às diferentes entidades o mesmo acesso às soluções, independentemente da maturidade de cada uma. O que se buscava era uma unificação na administração pública, onde todos pudessem ter as mesmas oportunidades e, assim, colher os frutos do TransformaGov ao longo do tempo.

PPF. Entendi. Estou tentando ser um pouco mais concisa, então vou fazer algumas perguntas mais diretas, porque inicialmente tínhamos programado uma hora e meia, mas vou precisar enxugar. Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na formulação e na implementação do TransformaGov?

GNS. Eles foram essenciais. A Seges, como órgão gestor da carreira, tinha a prerrogativa de trazer pessoas boas, qualificadas, muitas delas tinham passado pelo alto escalão do governo. Tivemos na equipe ex-ministros, ex-secretários... Diversos atores que contribuíram significativamente para aprimorar o programa, oferecendo conhecimento e experiência em diversos aspectos. Cada um contribuiu com uma gota de conhecimento para o aprimoramento do TransformaGov.

PPF. Quais soluções inovadoras surgiram dentro do TransformaGov? Estou me referindo àquelas que foram formuladas dentro do programa, e não às que já estavam disponíveis anteriormente.

GNS. Acredito que a consultoria executiva foi uma das iniciativas significativas para a implementação do programa de gestão. Talvez uma das iniciativas que mais reverberou em termos de inovação foi a equipe que produziu muito material como nunca foi produzido antes, como manuais de auxílio para os órgãos do programa de gestão. Digo duas consultorias executivas: a consultoria executiva de planejamento estratégico, que já estava em andamento quando o TransformaGov começou, e a consultoria executiva do programa de gestão, que também já estava em andamento. Houve uma necessidade de monitorar e criar mecanismos para o teletrabalho e o trabalho em regime parcial ou integral. Confesso que essas duas iniciativas foram essenciais para elevar o programa ao seu nível máximo de inovação.

PPF. Fiz uma entrevista com o Pedro Vilela, logo antes da sua. Fui contar para ele que eu fiquei com a parte de gestão estratégica, que era o xodó dele. Ele escreveu um manual, não é? Isso é legal. A consultoria que eu tive também foi muito bacana. Você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana clássica ou poderia ser vista como uma burocracia inovadora? Para dar um pouco de contexto, existem literaturas recentes que falam sobre burocracias neoweberianas, inovadoras, empreendedores públicos, e que diferenciam a burocracia estatal do modelo clássico, que é mais hierarquizado e preso a procedimentos, e a burocracia inovadora. Você vê o pessoal do TransformaGov como um tipo ou outro?

GNS. Uma burocracia totalmente inovadora. Na verdade, do ponto de vista de inovação institucional, ela estava totalmente fora das linhas. Tínhamos um Plano de Transformação de Gestão, PTG, que era um instrumento, do ponto de vista formal, inexistente até a publicação do decreto, mas que já estava na nossa mente e foi formatado antes do decreto...

PPF. E assinado antes do decreto.

GNS. Você tinha um instrumento de pactuação inovador, sem burocracia, sem precisar passar pelas secretarias e procuradorias jurídicas, em que você simplesmente tinha um acordo entre a alta gestão dos órgãos que dizia: “Quero melhorar a minha gestão”, e o outro respondia: “Quero te ajudar a melhorar sua gestão”. Essa talvez seja a principal inovação, tirando as soluções que

mencionei antes. A inovação do programa era, basicamente, a ausência dessa burocracia. Não posso dizer que era ausência total, porque havia um instrumento pactuado, mas a facilidade com que essa pactuação ocorreu pode ser considerada uma burocracia totalmente inovadora.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

GNS. Do ponto de vista da percepção, como gestor do programa, sim. E como resultado do IGG, em alguns índices que acompanhávamos e nas reflexões dos órgãos e entidades, sim, mas precisava haver uma avaliação mais ampla e profunda.

PPF. A Nina está trabalhando nisso. Por isso que ela me pediu ajuda, mas está numa fase inicial. Ela está fazendo essa avaliação agora. Foi engraçado porque a entrevista da Cynthia, com essas mesmas perguntas, durou mais uma hora e meia. Aí acabou a luz no local onde ela trabalha, porque às 9 horas desliga, e eu deixei de fazer algumas entrevistas. A Cynthia comentou que estava achando que estava fazendo uma avaliação do programa, e então tive que explicar no começo da entrevista. É realmente colher essas percepções. Tem mais alguma coisa que você acha relevante acrescentar que eu não tenha perguntado?

GNS. Não, mas essa questão da avaliação é importante. Para mim, essa avaliação já deveria ter sido feita lá atrás. Era uma das coisas que eu cobrava, inclusive de alguns membros da equipe, para que tivéssemos essa avaliação. Era fundamental, e talvez a Nina seja uma das pessoas mais indicadas para isso. Mas acho que essa avaliação é importante para sabermos se de fato houve ajuda. Essa avaliação da percepção, poderia ser de resultado, percepção e resultado, para ver se algo melhorou e qual é a percepção das pessoas. Elas fizeram sozinhas? Contaram com a ajuda de alguém? Teve realmente ajuda do órgão central, então não tínhamos calibrado...

PPF. A minha dúvida de pesquisa, quando fui desenhar o projeto, era se eu ia fazer um *survey* de percepção dos órgãos ou se eu ia fazer um estudo de caso sobre como o TransformaGov entrou na agenda, foi implementado... Coloquei os dois na primeira versão, mas minha orientadora disse que eu não estava fazendo uma tese de doutorado e que precisava escolher. Decidi fazer o estudo de caso, porque seria muito mais bacana conversar com todos vocês novamente. Gustavo, muito obrigada. Consegui aqui em 43 minutos, deixei algumas perguntas que achei menos relevantes. Vou te mandar para seleção, para você dar uma olhada e,

obviamente, vou te convidar para a defesa e depois enviar o resultado da dissertação. Acho bacana que tenhamos documentado isso. Assim como foi uma experiência extraordinária de governo. No momento, meu avaliador da qualificação comentou que eu seria a primeira a produzir uma dissertação que falasse bem do governo Bolsonaro. A maioria das pesquisas tem focado no desmonte de políticas públicas que ocorreu sob esse governo. Estou trazendo uma visão diferente. O que nós fizemos? Fizemos algo muito interessante, não é?

GNS. 39:54 Sim, e é aquilo que discutimos, não é? A visão de melhoria da gestão. Afinal, quem não quer melhorar? Pegamos uma oportunidade. Se fosse em qualquer outro governo, seria uma oportunidade. Independentemente de quem estivesse ali, mas muito pela liderança do nosso chefe.

PPF. Vou parar agora a gravação, porque já terminamos a entrevista. Assim podemos conversar mais livremente.

Arquivo: Entrevista mestrado - Laerte-20241004_093251-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 37 min e 46 seg

Realizada em 4 de outubro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Laerte Davi Cleto (entrevistado)

LDC. ...Na Seges, trabalhando com a mesma coisa. Ainda existe uma interação com o TransformaGov também, pois ele continua e há algumas ações remanescentes... Novos ministério. De vez em quando sou chamado para *kick-off*, o pessoal entre em contato comigo para pedir informações.

PPF. Vou seguir aqui o roteiro. Temos algumas questões formais de pesquisa. Você leu o termo de consentimento? Está de acordo? Vi que já me enviou assinado.

LDC. Sim, eu li e estou de acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista apenas para fins de registro e transcrição. Depois de fazer a transcrição, enviarei para que você a valide. Se houver algo que não queira que conste na pesquisa, pode cortar quando eu te enviar a transcrição, tudo bem?

LDC. Ok.

PPF. Há pesquisas que podem ser feitas com anonimato, mas a minha pesquisa não é um *survey*. Preciso citar os cargos das pessoas e quais eram as posições delas no xadrez, além do que elas me falaram. É por isso que estou tomando esses cuidados. Para registro, poderia falar seu nome, o cargo que ocupou na Seges no governo Bolsonaro e o período?

LDC. Laerte Davi Cleto, sou servidor de carreira, especialista em políticas públicas e gestão governamental. Durante o governo Bolsonaro, ocupei, desde meados de 2020, o cargo de gerente de projetos no Departamento de Modelos Organizacionais.

PPF. Este seu cargo de gerente de projetos continua no Demor, mas ele foi criado no programa TransformaGov, certo?

LDC. Exatamente. Ele foi criado no TransformaGov como um esforço temporário. Foram criados três cargos de gerente de projetos – dois ficaram na coordenação geral, junto ao gabinete, e o outro, para o qual fui designado, ficou lotado na Diretoria de Modelos Organizacionais, mas fazendo a ponte com o TransformaGov para questões de estrutura.

PPF. Tenho um roteiro aqui, mas quero focar mais nesta questão de estrutura mesmo. O TransformaGov todo foi rodado na CGSIM, fora a questão de estrutura. Na Seges, tínhamos você junto ao Demor para tratar das questões estruturais. O Uebel nos disse que considera a questão de estrutura central no TransformaGov. Por isso, quero que você fale sobre as alterações que acompanhou dentro do TransformaGov, mas não só. Principalmente em relação ao que a Seges fez de mudanças de cargos, decretos, flexibilização e horizontalização. Tudo isso estava sob o guarda-chuva do TransformaGov para promover uma transformação no Estado.

LDC. É um conjunto de coisas. Vamos começar pelo fato de que as reestruturações são procedimentos normais ao longo dos governos, à medida que novas políticas são definidas e reorganizações ministeriais são estabelecidas. Houve uma grande concentração e depois uma redução significativa de ministérios na transição do governo Temer para o governo Bolsonaro. Esse processo de transição normalmente envolve uma reestruturação conduzida pela equipe de transição, e nós, no Demor, oferecemos uma assessoria, mas não é uma assessoria tão completa quanto nos processos normais. Ela é muito menor, com menos influência, porque o novo presidente ainda não está no poder, o que torna tudo atípico. Logo após a posse do novo presidente, houve uma demanda por um conjunto amplo de reestruturações, pois as novas estruturas não estavam adequadas. Esse processo é recorrente na Dmor, geralmente a cada quatro anos. O novo governo, especialmente o Ministério da Economia, liderado pelo secretário especial Uebel, buscou trazer racionalidade para as estruturas organizacionais, indo além do simples aumento de estrutura. Diversas ações foram criadas. Primeiro, decretos estabeleceram que os ministérios e entidades deveriam ter planejamento estratégico e que as reestruturações precisariam estar alinhadas com esse planejamento. Embora essa orientação tenha representado um avanço, faltava uma instância clara para cobrar efetivamente essas mudanças. Por conta disso, muitos órgãos aproveitaram o levantamento da cadeia de valor e o planejamento estratégico para moldar suas novas estruturas. Houve (e há) também uma tentativa de uma profissionalização maior para os ocupantes de cargos e de funções por meio do estabelecimento

de requisitos mínimos – algo presente na lei das FCPEs e incorporado na lei que criou CCEs e FCEs. Ambas leis mencionavam um outro degrau, a obrigatoriedade de estabelecer um perfil desejado para a ocupação do cargo. Esses dois mecanismos não são equivalentes, mas buscam dar um perfil mais profissional aos cargos de direção e de chefia.

PPF. Queria te interromper porque gostaria de voltar a falar sobre essa lei que transformou os cargos. Foi uma grande inovação de estruturas.

LDC. Eu ia falar dela agora.

PPF. O que estou observando na pesquisa é: o que foi realmente inovador dentro do programa TransformaGov, naquela proposta de transformação do Estado?

LDC. Sim, estou seguindo uma ordem cronológica, certo? Essas ações que mencionei até agora ocorreram no início. A lei que criou o CCE e o FCE e que permitiu a transformação não só dos DAS e das FCPE, mas de um conjunto de mais de cinco gratificações para os novos tipos CCE e FCE, foi uma grande inovação também. Isso estava em gestação no Demor há muitos anos, cerca de cinco, idealizando a convergência de um conjunto amplo de cargos, funções e gratificações para um conjunto menor e mais flexível. Voltando um pouco: algo que foi criado também no âmbito do governo Bolsonaro, nos decretos que mencionei anteriormente, foi a abertura para que os ministérios promovessem um certo nível de reorganização interna por meio de portarias. Antes, isso era impossível; só podia ser feito por decreto, com o fluxo burocrático envolvendo a Casa Civil e a assinatura do presidente. Isso simplificou algumas alterações importantes que antes demandavam essa burocracia, permitindo que fossem feitas pelo ministro do ministério ou pelo dirigente máximo da autarquia. Posteriormente tivemos a criação dos novos tipos de cargos, o CCE e o FCE. A ambição era que eles englobassem ainda mais cargos e funções, inclusive nas agências reguladoras e no Banco Central. Mas, na época, isso não foi politicamente viável. Assim, foram transformados apenas os cargos da administração direta e das autarquias que utilizavam os tipos DAS, FCE, FCPE e aquelas gratificações. Também foi estabelecido um prazo para essa conversão, e o *enforcement* desse prazo era claro: aquilo que não fosse convertido seria extinto. Portanto, era necessário realizar a conversão, caso contrário, ministérios ou entidades perderiam os cargos, conforme a lei estabelecia sem margem para fuga, a menos que a lei fosse alterada. Houve um grande esforço no Demor para revisar todos os decretos de estrutura de todos os ministérios e entidades,

resultando em quase duzentos decretos. Nesse processo, muitos órgãos aproveitaram para fazer não só a transformação de cargos, mas também reestruturações. Poucos órgãos fizeram exclusivamente a transformação de um cargo para outro; a maioria aproveitou a oportunidade para promover alterações, muitas delas no sentido de transformar CCEs em FCEs, ou seja, cargos em funções. Durante todo o governo Bolsonaro, não houve criação de cargos ou funções, e a reserva técnica da Seges estava praticamente zerada. O que podíamos fazer era remanejamento. Os órgãos, por sua vez, tentavam aumentar suas estruturas organizacionais transformando CCEs em FCEs, já que, a partir da nova lei, era possível aproveitar integralmente os pontos de um CCE para novos FCEs, algo que na lei anterior não era possível. Na conversão de um DAS em FCP, perdia-se 40% dos pontos. Na nova sistemática, essa perda não ocorre. Porém, naquele governo, o fluxo era unidirecional: só se podia transformar CCEs em FCEs, com a ideia de que mais funções exclusivas para servidores públicos levariam à maior profissionalização do serviço público. Essa era a intenção. Isso foi revisto neste governo logo no início, com a primeira medida provisória, que agora permite transformar funções em cargos.

PPF. Laerte, você comentou que essas eram ideias estavam na gaveta há mais de cinco anos, antes do governo Bolsonaro. Vocês perceberam uma janela de oportunidade naquele período para a implementação? Por quê?

LDC. A posição do departamento foi... Sempre mantemos um conjunto de projetos na gaveta...

PPF. [Incompreensível] ...*Trash can*, estão lá os projetos.

LDC. Sim [risos], e quando há uma troca de governo, ou mesmo de secretário, nos animamos e levamos nossas propostas. No governo Temer, não havia condições. A percepção era de que não havia ambiente político, dado que havia muita pressão pelo impeachment. Ele estava envolvido em negociações importantes com o Congresso, o que, na minha opinião, deixou a presidência com pouca margem de manobra. Já no governo Bolsonaro, esse tipo de projeto ia ao encontro de uma racionalização da máquina pública, algo que era uma bandeira, não de todo o governo, mas do Ministério da Economia, com o objetivo de tornar a administração mais ágil. O TransformaGov foi um esforço nesse sentido também. Houve abertura para isso de uma maneira que não tinha ocorrido até então.

PPF. Essa questão que você mencionou sobre profissionalização tende a aumentar a capacidade das estatais, não é? Você via que esse governo estava preocupado com o fortalecimento do Estado por meio dessa profissionalização?

LDC. Não, acho que não. Não era essa a visão do governo. O ministro Paulo Guedes deixou muito claro que a visão dele sobre o Estado é que o Estado brasileiro era muito grande. A possibilidade de transformar DAS em FCP ou de CCEs em FCEs permitia o discurso de profissionalização, mas não quer dizer que realmente isso estivesse acontecendo. Era algo que você conseguia conectar de forma racional, já que a função só poderia ser ocupada por servidores públicos. Mas, na prática, não vejo que havia essa preocupação com a profissionalização, tanto que não tivemos concursos, não houve aumento de pessoal ou funções. Tudo foi feito com os recursos já existentes. A reforma da Previdência do governo Bolsonaro levou muitos servidores à aposentadoria, e essas vagas não foram repostas. Não havia interesse em fazer isso. O fortalecimento que o governo buscava era por outros meios, como a ampliação das ferramentas digitais... A Secretaria de Governo Digital teve um papel central nessa política de fazer mais entregas com menos servidores, visando um Estado mais enxuto. A parte estrutural seguia essa mesma lógica: mantinha-se o mesmo gasto com cargos e funções, mas buscava-se flexibilizações para dar mais dinamismo às estruturas organizacionais, sem aumentar o custo.

PPF. Sim, nas minhas entrevistas, vejo que o discurso político de eficiência, de fazer mais com menos e de reduzir gastos, foi usado para avançar em várias pautas. E eram pautas de gestão, não de políticas públicas finalísticas, certo? Na minha visão, a carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental teve um papel central nesse processo. Como você avalia o papel desses profissionais na formulação e implementação do programa TransformaGov, considerando que seu cargo, mesmo estando no Demor, fez parte desse esforço?

LDC. Estes profissionais tiveram um papel central. Se olharmos para a Seges, ela era amplamente composta por gestores. Esses gestores constituíam a espinha dorsal do TransformaGov dentro da Seges. Eram eles que gerenciavam, fazendo a intermediação entre os órgãos e os prestadores de serviço, que agora eram canalizados pelo programa. Como gestor, eu também participei e continuo contribuindo. Acho que foi um programa importante e exitoso. O TransformaGov não foi um programa típico. Ele visava melhorar a gestão de maneira

inovadora. Normalmente, um órgão central como o Ministério da Economia faz normas e manda os órgãos seguirem, e o problema é deles. No TransformaGov, o problema do órgão passou a ser nosso também, uma parceria. Essa abordagem era completamente diferente, muito mais colaborativa do que hierárquica.

PPF. Isso vai ao encontro da minha linha de pesquisa. Você descreveu exatamente o que estou estudando. Agora, quais atores você considera decisivos para a aprovação e implementação do TransformaGov?

LDC. O secretário Cristiano teve um papel central nisso. Não sei de onde partiu a ideia, pode ter surgido das bases, mas o fato é que ele abraçou a ideia e a vendeu muito bem. O secretário especial Uebel também foi crucial. Eles praticamente comandavam a área de gestão, e nem precisavam tanto do aval do ministro Guedes para tocar o projeto. Ele deve ter comunicado o ministro, mas Guedes deu carta branca para que eles seguissem em frente. Esses dois foram os atores centrais que viabilizaram o programa.

PPF. Uma das vertentes da minha pesquisa é sobre a burocracia weberiana clássica (que envolve hierarquia, procedimentos normativos) e o que chamam de burocracia inovadora ou neoweberiana, que é mais flexível, trabalha em parceria e tem empreendedores públicos que alteram procedimentos. Como você conviveu com isso por muito tempo, você considera que a burocracia presente no TransformaGov era do tipo weberiana clássica ou pode ser considerada uma burocracia inovadora?

LDC. Ela está em uma espécie de transição, algo entre as duas coisas. Ainda tínhamos um governo com características mais autoritárias, e isso de certa forma permeava os ministérios. Por outro lado, havia também uma certa autonomia, incentivada pelo secretário, para propor novas ideias. No Demor, conseguimos avançar com um projeto interessante de fundação estatal de direito privado e contrato de desempenho, o que foi um movimento inovador. O TransformaGov também tinha muitas ideias inovadoras, então vejo isso como algo no meio do caminho, talvez uma transição.

PPF. Laerte, passei por todos os pontos que queria abordar com você. O mais legal é que, como trabalhei no TransformaGov desde o início, como a primeira servidora do programa, já tinha uma intuição sobre muitas dessas questões. Minha pesquisa está confirmando grande parte

dessas percepções. Mas é isso, temos a hipótese, mas precisa confirmá-la. Muito do que você falou está confirmando as minhas hipóteses sobre o programa. Agora eu queria te contar que o TransformaGov não foi uma ideia de uma pessoa só. Ele foi uma verdadeira construção coletiva. O nome "TransformaGov" foi sugerido pela Soraya, mas foram várias conversas e sugestões. O Uebel fez encomendas, o Gleisson também deu ideias, e toda a equipe da Seges participou da formulação, sentados à mesa, montando o projeto. Nós pegamos elementos de outros lugares, como o PGT, e o incorporamos ao TransformaGov. Muitas das coisas que fizemos no TransformaGov foram adaptações de coisas que já tinham dado certo. Montamos esse quebra-cabeça, e o Gleisson me disse que o TransformaGov foi o maior programa de gestão já realizado na história do país, em termos de número de órgãos que aderiram e de ações concluídas. Foi realmente algo grandioso, e acho que meu papel ao escrever uma dissertação de mestrado sobre isso é documentar essa história, para preservar essa memória institucional. O governo tem uma péssima memória institucional de gestão e conhecimento. Usar a academia para preservar essas histórias me parece o caminho certo, porque daqui a pouco o Laerte, a Patrícia, o Cristiano, todos irão embora, como o Cristiano e o Gleisson, que já foram para a iniciativa privada. Precisamos coletar essas histórias de sucesso para que possamos avançar com base nelas. Essa é a minha visão. Agora, para encerrar, quero saber se você tem mais alguma coisa relevante para acrescentar, algo que eu não tenha perguntado.

LDC. Não me ocorre nada agora, mas queria dizer que sempre gostei do TransformaGov por causa desse espírito que mencionei antes: de ser um servidor a serviço dos nossos órgãos. Isso me dá muita satisfação. Gosto muito do termo "servidor" nesse sentido. No TransformaGov, sinto que estou ajudando colegas de outros ministérios a executar políticas finalísticas. Esse espírito de colaboração é algo pelo qual me apaixonei e continuo apreciando. Tento trazer essa abordagem para o Demor, que ainda tem uma estrutura muito clássica, baseada em processos formais. Embora haja processos informais, como em qualquer lugar, a abordagem clássica, formalista do Demor é bastante forte.

PPF. Sim, parece que há uma burocracia weberiana clássica bem estabelecida aí.

LDC. Exatamente. O TransformaGov foi uma oportunidade. Conseguimos quebrar um pouco essa distância. Sempre passei meu telefone, as pessoas tinham meu WhatsApp, e isso nunca me gerou muito trabalho. Muitas dúvidas eu conseguia resolver pelo próprio WhatsApp, o que permitia que os órgãos dessem os próximos passos rapidamente. Antes, tudo ficava travado,

sem saber a quem recorrer, existia essa distância. Especialmente entre os órgãos e a Seges, e mais ainda com a Demor, que parecia estar em um nível muito elevado, como algo inalcançável. As pessoas ficavam com medo de ligar, sem saber com quem falar. Normalmente, o servidor do outro lado não é um diretor ou coordenador-geral, mas alguém de um nível abaixo, que fica receoso de fazer contato. O TransformaGov ajudou a encurtar esse caminho, e isso me agradava muito, porque conseguimos destravar coisas que antes demoravam muito nos ministérios... Recentemente, fizemos uma pesquisa de campo sobre o atendimento do Demor para melhorar nossos processos internos, e as pessoas comentaram: "Eu não sabia que havia pessoas dedicadas a cada órgão, não sabia com quem falar". Acho que o TransformaGov cumpriu um papel muito importante.

PPF. Também vejo dessa forma. Laerte, muito obrigada pelo seu tempo. Obrigada pela conversa, vai me ajudar bastante na dissertação. Nós, como servidores, precisamos buscar esses novos caminhos.

LDC. Com certeza.

PPF. E vamos ficar muito tempo ainda na administração, então precisamos continuar avançando. Muito obrigada.

Arquivo: Entrevista mestrado - Leonardo-20240913_154212-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 29 min e 34 seg

Realizada em 13 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Leonardo Martins Prudente (entrevistado)

PPF. Realmente estou com saudades de bater papo com você, mas estou com o horário corrido e preciso passar muitas questões com você.

LMP. Sim.

PPF. Você leu o termo de consentimento? Está de acordo? Já me mandou ele assinado, não é? Vou gravar esta entrevista para registro e fazer a transcrição. Depois de fazê-la, vou submeter a você para validá-la, ok?

LMP. Ok.

PPF. Para registro, fale seu nome, o cargo ocupado na Seges no governo Bolsonaro e o período.

LMP. Leonardo Martins Prudente, especialista em políticas públicas e gestão governamental. Trabalhei na Seges de novembro de 2019 até julho de 2023, sendo que a partir de junho de 2020 ocupei o cargo de gerente de projeto, o qual, na prática, funcionava como coordenador do programa TransformaGov.

PPF. Por que você foi trabalhar na Seges?

LMP. A Patrícia me chamou [risos]. Não, foi insatisfação com o local em que eu estava.

PPF. Alguém te apresentou... Vou parar esta e cortar, vou seguir meu roteiro. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

LMP. Na formulação, nenhuma. Quando cheguei, ele já estava formulado. Trabalhei no aprimoramento, no refinamento e na consolidação dele, mas não trabalhei nas primeiras concepções.

PPF. Quando você chegou na Seges, o decreto ainda não tinha sido publicado, não é?

LMP. Não, não.

PPF. Você acompanhou ainda alguma coisa decisória sobre isso ou já tinha seguido para instâncias superiores?

LMP. Não, ele já estava nos finalmentes, não havia mais espaço para contribuição.

PPF. Você conseguiu olhar qual era o problema identificado a ser solucionado pelo programa? Por que esse problema foi considerado importante?

LMP. Sendo sincero, o problema diagnosticado que justificava o TransformaGov era de difícil execução. O que eles queriam era uma transformação da gestão paradigmática, cultural. Mas não havia orçamento, patrocínio político, nada. Foi feita uma apresentação de um portfólio menu de soluções de prateleira, embora ele fosse vendido como um programa de transformação da gestão. Ele nada mais era do que uma aceleradora da modernização que já existia.

PPF. Quais políticas públicas e soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder o problema?

LMP. Não havia políticas públicas, havia soluções. Como ele é um programa de modernização da área, havia algumas soluções de prateleira, como o SEI, o Planejamento Estratégico, a rede de parcerias, ou TransfereGov (na época, eles tinham outros nomes), que já estavam prontas. O que fizemos no desenvolvimento do programa foi criar uma unidade que fosse de inovação, exatamente para desenvolver novas soluções que pudessem ampliar esse portfólio.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? E como a troca de governo em 2019 influenciou a formulação e implementação dele?

LMP. A minha teoria sobre isso é que o TransformaGov só vingou por um vácuo de poder do governo Bolsonaro. Ele nasceu do nível burocrático, *bottom-up*, e foi conquistando seu espaço, pois a liderança política nunca se apropriou dele, apoiou ou patrocinou. Na medida que você não tem um chefe supervisionando, você faz voo solo. Por isso que o programa deu certo, porque tínhamos um ministério acéfalo. Podíamos fazer o que quiséssemos, não enfrentávamos nenhum tipo de oposição de supervisão, nem etapa de validação das decisões. Se fosse em outro governo, isso não teria acontecido. Se fosse um governo presente, eles revisariam a proposta do programa, o portfólio de soluções, as metas. Mas não houve nenhum tipo de controle e ou patrocínio. Quando os gatos saem, os ratos fazem a festa.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov? Você não estava ali no comecinho, então talvez não possa falar, mas você quiser comentar alguma coisa sobre isso.

LMP. Ele tinha problemas, desafios internos. Não tinha um modelo lógico, nem portfólio fechado definido. Não houve pactuação de adesão com os outros órgãos. Era tudo feito na base do convencimento. Foram faltando vários pedacinhos. O principal desafio externo foi que não houve um apoio superior, pois se tivéssemos uma Casa Civil presente, que dissesse para todo mundo aderir, o nosso trabalho teria sido mais suave, rápido, produtivo.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidades para implementação do TransformaGov?

LMP. Não na agenda política. Patrícia, acho que esta pergunta não está muito clara. Não acho que a agenda política tinha espaço para o TransformaGov. É algo que surge *bottom-up*, mas percebíamos oportunidades de implementação do programa junto aos parceiros quando conhecíamos as dores deles. Eles chegavam e falavam que estava faltando pessoal, e eu dizia que eles não haviam feito a modernização de processos que precisava. Então eu os capturava. Era uma leitura a partir da dor do cliente, e não a partir de uma agenda política nacional.

PPF. Houve pressões externas, da mídia, de outros órgãos ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov. Quais?

LMP. Na criação não, mas na execução sim. Quando conseguimos atingir em torno de 100% da administração direta, só faltavam o DNIT e o INPI. Houve uma notícia no jornal

comemorando os resultados, mas o jornalista colocou no sutiã da matéria que só o Exército não aderiu. Isso deu um efeito horroroso, pois era um governo de muita aderência política aos militares. Estes ficaram ressentidos e começaram a boicotar o programa. Isso nos impediu de incluir 100%.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

LMP. A própria Seges. Nosso único parceiro era a presidência da República [incompreensível], mas eles mais atrapalhavam do que ajudavam. Não corriam atrás de cargos, recursos, pontes e contatos que pudessem nos apoiar.

PPF. Como você avalia o papel dos EPPGGs na formulação e implementação do TransformaGov?

LMP. Vejo que o principal papel dos EPPGGs foi no diagnóstico dos problemas da administração pública e em usar suas redes de contato para entrar nos órgãos, para reconhecer o que precisavam, quais eram as suas dores, para podermos entrar e oferecer o programa. Foi uma inserção estratégica, mas, depois, na execução, o trabalho dos EPPGGs era exatamente igual ao das outras carreiras. Sem grandes diferenças depois que a execução começou.

PPF. Meu trabalho está tentando olhar um pouco para as diferenças entre uma burocracia weberiana clássica e uma burocracia inovadora, que estamos chamando de neoweberiana na literatura. Esta pergunta é sobre isso. Você considera que a burocracia presente na Seges era do tipo weberiana clássica ou pode ser considerada uma burocracia inovadora?

LMP. Definitivamente inovadora. Weber tinha preocupação com o controle. Um dos pressupostos para que o programa desse certo era exatamente a retirada do controle e da formalidade. Esses dois aspectos da burocracia weberiana clássica foram banidos de cara. Éramos rápidos, ágeis. A comunicação era por WhatsApp, telefone, não havia muitos documentos formais, idas e vindas. Enfatizávamos que não havia necessidade de consultar Conjur para fazer assinatura... Essa celeridade e essa confiança no parceiro foram elementos-chave para o sucesso do programa.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse convencimento junto a esses órgãos? Qual a importância desses projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse realmente instituído formalmente pelo presidente?

LMP. Na prática, não precisávamos do decreto para executar o programa. Ele trouxe apenas a criação dos cargos. O restante dele não nos ajudava no dia a dia. Não tínhamos que voltar a ele, não usávamos... Quando muito, usávamos o decreto quando alguém trazia algum Conjur para a reunião. Dava para tocar o programa sem o decreto, pois as soluções já estavam disponíveis na Seges para quem quisesse. Só impactamos a forma de oferecê-las. Ao invés de ser algo por meio de várias parcerias, de a pessoa ter que bater em várias portas das Seges diferentes para acessar diferentes soluções, reunimos numa *one stop shop* e entregamos tudo e dizíamos "você precisa disso, você não precisa disso" e pronto.

PPF. Houve algum tipo de resistência interna dentro dos órgãos governamentais à implementação do programa? Se sim, como ela foi superada?

LMP. Sim, havia. Era caso a caso, mas não existia um padrão de uma aceitação ampla, nem padrão de resistência. Havia órgãos que tinham uma resistência incrível, como o Exército e o INPI, havia órgãos que tinham resistência a determinados segmentos de soluções. Tudo era feito caso a caso. Quando identificávamos essas resistências, a abordagem era técnica, de explicar quais eram as vantagens, o que eles ganhavam e o que eles tinham que fazer.

PPF. Qual era o seu papel na implementação do TransformaGov?

LMP. Fui coordenador do programa. Treinei a equipe e cuidei do método do ciclo de vendas, vamos dizer assim. A primeira apresentação do programa era minha. Depois, o órgão respondia a um questionário, convertido numa proposta de revisão que eu e os meus técnicos discutíamos. Após ser assinado, fazíamos o *kick-off*, uma grande reunião de explanação das soluções, e os técnicos faziam o monitoramento.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central do Siorg, com os órgãos setoriais seccionais promovida pelo TransformaGov?

LMP. Melhorou muito, pois antes a visão que os órgãos tinham da Seges era de um lugar encastelado, que você tinha que decifrar e navegar dentro dele para chegar no que você precisava. O TransformaGov transformou (costumava usar esta expressão) no advogado dos órgãos dentro da Seges. Hoje, para uma pessoa de algum órgão que precise de uma resposta ou de algum apoio da Seges, basta que ela acesse o seu gerente, diga “eu preciso disto” e ele vai correr dentro da Seges atrás dessa solução.

PPF. Me explica o papel do gerente.

LMP. O papel do gerente era o de apoiar a implementação das soluções que estavam listadas no plano de trabalho. Mas o mais importante é que eu dizia que ele era o advogado dele na Seges, o melhor amigo do órgão. Aconteciam coisas simples, como dicas de uma pessoa para um evento. Falava para o gerente, ele corria atrás. Foi isso um dos grandes méritos, esse contato rápido, próximo e desburocratizado com o órgão que participava do programa.

PPF. Pelo que entendi, cada órgão tinha um gerente dentro da Seges.

LMP. Exato.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que foi implementado? Quais?

LMP. Sim, sobretudo celeridade de processos, o julgamento de equipes e uma mudança na percepção do órgão central. Essas foram as principais. Antes havia uma percepção de que a Seges mandava sem conhecer a realidade dos órgãos, e o órgão tinha que obedecer. Com o TransformaGov, o órgão entendeu que ele tinha um espaço de escuta, que tinha como ser consultado quando identificava um problema que o sistema não resolvia. Conseguíamos conectá-lo com o responsável pelo sistema, de maneira que ele pudesse dizer o que não funcionava. Isso garantia a ele um acesso privilegiado junto à Seges.

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

LMP. O programa de gestão e desempenho. Gosto também da consultoria executiva, que tem desenvolvido soluções à la carte para ampliação do portfólio de soluções. Tem a pesquisa de qualidade de vida no trabalho... Estavam desenvolvendo projetos de gestão do conhecimento, de arquivos. Havia coisas sendo produzidas lá, mas não posso falar muito sobre essa área porque não era coordenador dela.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

LMP. Acredito, comparado com o cenário em que ela estava. Lembrando, o programa se intitulava de transformação da gestão, mas, na prática, era uma aceleração da adoção de soluções de modernização administrativa que já existiam. Estávamos implantando o SEI, que já existia na administração federal desde 2014, e tinha órgão que ainda não possuía. Conseguimos pegar os órgãos atrasados e deixá-los eles mais equiparados com os outros que tinham uma gestão adiantada, mas ele ainda não alcançava a revolução que estava no desenho inicial, que era mudar a mentalidade, a gestão, eficiência, todas essas coisas na área administrativa.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou só na eficiência ou também teve outros objetivos de longo prazo?

LMP. Isso foi uma discussão interna que tínhamos. O diretor e os outros coordenadores possuíam uma visão do TransformaGov como o programa, e a minha era dele como projeto. Meu entendimento é que, uma vez esgotadas as soluções e esgotada a sua implantação, o programa tenderia a desaparecer. No entanto, eles tinham uma visão de um projeto permanente. Isso era uma diferença de avaliação que tínhamos, tanto é que hoje eles lançaram uma versão do TransformaGov para estados, mas, tendo em vista que trocou de governo, mudaram o nome, o que acho uma perda para a marca.

PPF. Tem alguma outra coisa que você gostaria de falar sobre o TransformaGov que não perguntei?

LMP. Acho que você não perguntou sobre os parceiros. Quero falar que a Seme era horrorosa, um desastre, atrapalhava e não ajudava em nada. Tínhamos uma expectativa, por ser uma

estrutura ligada à Casa Civil, que eles pudessem nos apoiar com contatos, mas, na verdade, eles queriam apenas participar das reuniões, cortar fita. Acho isso importante. Foi exatamente os erros da Seme que nos permitiram compreender quais eram os pontos fortes do TransformaGov. A Seme nos exigia um exagero de documentação e isso nos sobrecarregava. Entendemos que atrapalhava a gestão do projeto. Então, viramos e falamos que seria um projeto desburocratizado. Eles também queriam uma maior formalidade nas ações, e dizíamos que o contato ia ser informal. Eles queriam um maior controle do projeto, com uma visão mais weberiana, fonte de atrito. Entendendo o que eles faziam, que jogavam... Tem uma teoria da comunicação que diz que precisamos do oposto para ajudar a definir o que somos – você precisa do feminino para definir o masculino, do preto para definir o branco e assim por diante. Ao entendermos que o conceito deles de gestão não era inovador, conseguimos reforçar o nosso aspecto de uma burocracia inovadora. [...]

PPF. Sobre a pesquisa, mais alguma coisa?

LMP. Sei que tem pelo menos umas duas dissertações ou trabalhos de conclusão de curso sobre O TransformaGov e acho que você pode usá-los como fonte para o seu trabalho. Foi na Universidade de Catalão e, se não engano, teve também na Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Os funcionários foram entrevistados, foi avaliada a execução e eles fizeram um trabalho de investigar em *locus* a mudança. pode ser um material interessante para te acompanhar na pesquisa.

PPF. Eu te agradeço muito essa disponibilidade de tempo. Vou transcrever e te mandar antes de usar para validar, mas foi muito importante. Várias coisas que eu gostaria de falar na dissertação, você falou...

[...]

LMP. Tá bom. Vi que você não debateu as perguntas e que está com pressa, você se contentou com a minha primeira resposta. Se você precisar de uma segunda entrevista, de um aprofundamento ou para esclarecer pontos que talvez surjam em outras entrevistas, estou à disposição.

PPF. Léo, muito obrigada, viu? Foi a primeira... Passei rápido mesmo, porque hoje tudo que tinha que acontecer de errado, aconteceu.

LMP. Você está querendo ir para aquele churrasco em São Paulo [risos].

PPF. Vou para São Paulo ainda hoje, então, conforme eu for fazendo as entrevistas, podem surgir mais algumas coisas. Você é uma pessoa que vai ser importante para clarificar alguma... Conversamos mais, tá bom?

LMP. Tá bom, beleza.

PPF. Muito obrigada novamente.

LMP. Um beijo, boa viagem. Tchau.

PPF. Beijo, tchau.

Arquivo: Entrevista mestrado - Pedro-20240925_150236-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 36 min e 52 seg

Realizada em 25 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Pedro Junqueira Vilela (entrevistado)

PPF. ...Fiquei me articulando para conseguir trabalhar com a Simone e deu certo. Fiquei um tempo nesta área e depois fui convidada para ser chefe de gabinete do João Villaverde, mas agora estou retomando toda a história do TransformaGov. Está sendo legal, estou entrevistando todo mundo... Pedro, tenho que fazer o roteiro formal de uma entrevista de pesquisa... Estou fazendo mestrado na Enap, em Governança e Desenvolvimento. A minha pesquisa é sobre o começo do TransformaGov, o que levou ele a ser criado e implementado. É um estudo sobre a decisão. Você leu o termo de consentimento, está de acordo?

PJV. Sim, estou de acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro e somente para fazer a transcrição. Depois de fazê-la, vou submetê-la a você para validá-la. Se algo que você falou, você quiser retirar para não usar na pesquisa, você vai ter toda essa liberdade, está bom?

PJV. Tá bom.

PPF. Para registro, fale seu nome, o cargo ocupado na Seges no governo Bolsonaro e o período.

PJV. Pedro Junqueira Vilela, ocupei o cargo de coordenador-geral de simplificação administrativa, se não me engano, de janeiro ou fevereiro de 2019, assim que virou o governo, até setembro de 2019.

PPF. Por que você foi trabalhar na Seges?

PJV. Fui a convite do Cristiano, com o qual tinha trabalhado anteriormente.

PPF. Você é de alguma carreira do serviço público?
PJV. Sou da carreira de técnico em assuntos educacionais da Enap, e estava lá como coordenador-geral de educação executiva antes de ir para a Seges.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

PJV. Não sei se dá para falar tão diretamente assim, Patrícia, mas fui o primeiro ocupante desse cargo novo. Assim que o Cristiano assumiu como secretário de gestão, foi criada a Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa, com a intenção, no primeiro momento, como o nome dela comunica, de promover a inovação nos serviços dos sistemas estruturadores da APF – compras, pessoas... Entendendo que a SGD já tinha a agenda que trabalha com o governo digital e já estava com uma agenda de inovação forte. Porém, olhando apenas para os serviços que têm contato com o cidadão, foi identificada a lacuna de também promover a inovação nas outras atividades do governo. Esse era o mote inicial. Acho que não foi só isso que trilhou o caminho do TransformaGov, pois essa melhoria de processos é algo dessa parte de simplificação administrativa. Acredito que a agenda institucionalmente não foi muito para frente, até porque na época se tinha um Ministério da Economia forte, que tinha essa agenda também da racionalização. Eles estavam tocando isso olhando para as unidades do Ministério da Economia, que eram muitas, centralizadas no Brasil inteiro. Acabava que, nessa agenda de simplificação de serviços da área, quase dávamos um apoio, participando de reuniões de grupo de trabalho, de consultoria, mas não conseguimos avançar com algum projeto robusto nesse sentido (até o TransformaGov, pelo menos)
A gestão estratégica foi outro elemento importante disso tudo. Vamos olhar para a função de planejamento do governo como um todo. Essa é uma função que foi perdendo força ao longo dos anos desde o governo militar até onde chegamos. Ela chegou no seu ponto crítico no governo Bolsonaro. Não sei se você lembra, existiram vários rumores de acabar com o PPA. O pessoal que estava conduzindo o PPA buscava uma simplificação, ao ponto de deixá-lo opaco, inexistente, inepto. Queriam o que se falava no começo, trinta programas com objetivo e sem meta, sem indicador. Tinha meta e não tinha indicador. Havia até algumas questões conceituais nem conseguíamos entender. Esse enfraquecimento da função de planejamento significou que, no governo Bolsonaro, uma parte dela ficou debaixo daquela Secretaria de Loterias, Infraestrutura Elétrica e Jogos, entre outras. Acabaram com a Seplan e jogaram isso debaixo de outras agendas. A agenda perdeu importância, e a equipe ficou reduzida em comparação com o que era na antes. Nesse processo de elaboração do PPA,

começou uma negociação para passar o monitoramento do PPA para a Seges. A questão é como isso se conecta. Não tinha ninguém, nem em tese. A Seges tem a agenda de gestão, mas não existia uma política de gestão do governo brasileiro depois que o Gespública morreu. O Gespública, que era uma política pública desde o começo dos anos 1990 (não com o nome Gespública, mas com políticas de gestão da qualidade dentro do governo), foi morrendo por inanição. Existe até um artigo publicado sobre a morte do Gespública, que explica como ele foi se fragmentando dentro do planejamento até desaparecer.

PPF. Pedro, você pode me mandar esse seu artigo?

PJV. Mando.

PPF. Seria interessantíssimo para minha pesquisa.

PJV. Tem tudo a ver, porque agora que você está falando, estou lembrando dessa questão. Uma das coisas que nós... Vou acabar de falar sobre o planejamento estratégico e entrar nessa questão da qualidade, que foi algumas coisas que inspiraram e acho que começaram a moldar o TransformaGov. A Seges, com essa agenda de gestão que não existia mais, tinha o mandato, mas não existia nenhum sistema de gestão igual aos sistemas estruturadores para que o órgão central pudesse promover a articulação de tudo. Lembramos da Rede Spoa. Pensamos: se temos que fortalecer a gestão, vamos começar pela gestão estratégica e reviver a Rede Spoa, que existia antigamente. O pessoal, em tese, era responsável por essa agenda de planejamento nos órgãos. Esse foi um passo: começar pela institucionalização da gestão estratégica. Na prática, isso significou fazer uma ata de registro de preços para que todos os órgãos pudessem contratar serviços de planejamento estratégico, seguindo uma mesma metodologia, com um guia que ainda hoje é utilizado. Vejo que ele ainda é muito usado, e fico orgulhoso desse trabalho ter permanecido. Geralmente, na administração pública, quando saímos do cargo, muitas iniciativas morrem. Então, os quatro elementos eram: a ata, os serviços em si, o guia, e a tentativa de reviver a Rede Spoa e usando o Siorg, que é um sistema de inovação e organização do governo, como o lócus para normatizar. O quarto pilar seria a normatização do planejamento estratégico, utilizando portarias do Siorg para definir os requisitos mínimos que todo órgão deve ter o seu planejamento estratégico.

PPF. A IN 24.

PJV. Isso é interessante para a sua história. Para você ver como era uma agenda perdida, uma falta de lócus institucional. No começo, era estranho vincular o planejamento no Siorg. Não parecia fazer muito sentido, mas era o que tínhamos, e assim ficou. Acho que isso também contribuiu para o formato que o TransformaGov viria a ter no futuro. Só para concluir essa parte e fechar, quando falamos da Rede, um dos quatro elementos – serviço, rede, guia e norma –, a rede foi uma ideia que surgiu da cabeça do Cristiano, dessa ideia dos NGEs, os Núcleos de Gestão Estratégica, que foram o embrião do TransformaGov. Esse era o nosso interlocutor para trabalhar todos os temas que queríamos nos ministérios. Patrícia, podemos seguir com outras perguntas, se quiser. Meu trabalho foi até esse ponto. Depois, fui convidado para trabalhar na Casa Civil e tive tempo apenas de completar essa etapa do planejamento estratégico e começar a participar da formulação do que seriam os NGEs. Cheguei a fazer parte da equipe que elaborou as primeiras propostas sobre as competências desse núcleo, e já rondava subjacente a essa história a ideia da contratualização dos gestores – um mecanismo que já existia, focado na contratualização de mão de obra e resultados. Porém, ele ainda não estava vinculado a um programa que era o TransformaGov. O Cristiano também é o pai da ideia desse mecanismo de contratualização de resultados com os gestores. Se não me falha a memória, foi o...

PPF. É o Tito, que não posso entrevistar.

PJV. Pois é, bem lembrado da perda. Se você quiser puxar aquele outro assunto... Contribui para isso que começamos a levantar na época e a resgatar o Gespública. Deu-se a entender que seríamos responsáveis pela agenda de gestão, essa coordenação de simplificação administrativa, que, apesar do nome, não estava falando só de planejamento estratégico, mas também de simplificação de serviços. A ENDES ainda estava conosco na estratégia de longo prazo, o que mostra uma disfunção também, porque não era para estar nessa coordenação...

PPF. Virou a estratégia federal desenvolvimento [risos]. Fiz isso com a Elise bastante.

PJV. Essa foi uma das poucas vezes que briguei com o Cristiano. Achava que não tinha nada a ver esse negócio conosco, próprio bem do Estado. Tinha gente que estava lá com o dinheiro com planejamento, tal devia estar lá...

PPF. Fomos salvar o que dava do Estado.

PJV. Só concluindo para lembrar que outra frente... Estudamos a Gespública (até no artigo, que vou compartilhar com você), ele vem nesse espírito. Um estudo que ajudou no que estávamos pensando na época. Deveria ter algo olhando para a qualidade da organização, para os processos. Juntar tudo isso numa governança integrada de gestão, vamos dizer assim. Processos, estratégia, porque tudo isso contribui para a estratégia. O processo, o projeto.

PPF. Pedro, a sua entrevista vai ser um pouco resumida, porque você ficou até onde já contou. Tenho muitas perguntas aqui que não fazem sentido para você, já que ficou até setembro e estava no começo da formulação. Vou fazer algumas perguntas, e se achar que não fazem sentido, simplesmente não responda. Qual o problema identificado a ser solucionado pelo programa? E por que esse problema foi considerado importante?

PJV. Essa dá para falar, porque a gênese... A gestão não é importante nas organizações públicas. Muitas vezes o pessoal nem sabe definir o que é gestão, nem entende o que deveria ser. E, muitas vezes, não há recursos para a gestão. Por isso, essa necessidade de gestores com conhecimento. Não tem conhecimento, não tem recursos. Vejo que a capacidade de gestão dos órgãos é insuficiente para as necessidades do governo e da sociedade. Enxergo isso de forma clara. TransformaGov é uma política pública de gestão, o que o Gespública era. o que a SGD faz, a inovação.

PPF. É importante para mim, para entender de onde vieram essas políticas públicas. Esse artigo vai ser bom, esse resgate da Gespública. Entrevistei, dos secretários de gestão, o Gleisson, o Vogel e o Cristiano, para pegar esse histórico, pois as políticas públicas não surgem do vácuo. Elas bebem do que já foi feito, resgatam e continuam. Isso vai ser fundamental para mim, viu, Pedro?

PJV. Um detalhe sobre isso, que não está escrito no artigo, não menciono as entrevistas, mas conversei com muitas pessoas da Gespública. Convidei as pessoas que coordenavam a gestão pública para fazer reuniões. Realmente foi nesse espírito de buscar o conhecimento e absorver, mesmo que de uma forma diferente.

PPF. Houve pressões externas, da mídia, de outros órgãos, da sociedade, que contribuíram ou dificultaram o programa?

PJV. Nenhuma, porque ninguém dá atenção para a gestão. Esse é o problema. Ninguém conhece, ninguém a acha importante. Nem pressionam para ter. Quando ela é confundida com o controle, às vezes ainda tem uma pressão contra, de prestar contas, de ser mensurado o desempenho...

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder ao problema? Você já avançou nessa pergunta contando seu papel na formulação, mas quero que você fale sobre o que foi formulado e o que que foi resgatado, que já estava disponível.

PJV. O que foi usado como insumo... O planejamento não saiu do zero, porque já existia uma experiência anterior, pelo menos na questão da contratação. Acreditamos que adiantaria pouco fazer guia, normatizar e definir o que deve ser feito sem fornecer as ferramentas e as condições para os órgãos realizarem suas atividades. A ata, por exemplo, com serviços de planejamento estratégico e licitação, foi baseada nessa experiência anterior. Isso foi positivo, pois desejamos cometer o menor número possível de erros. Se não, prejudicamos o serviço. Para essa questão do planejamento estratégico, houve a licitação, mas a normatização da gestão estratégica era um vazio institucional até então. Acredito que talvez os modelos e os questionários da Gespública pudessem ter, de alguma forma, estratégias e objetivos definidos. Para a gestão estratégica, saímos do nada e tivemos um pequeno de apoio externo, a influência da Enap, que era prestadora de serviços de planejamento estratégico. Todo mundo buscava a Enap, que não tinha capacidade e precisou recusar muitas demandas. Assim, a Enap teve um grande interesse em nos ajudar a elaborar a ata e os primeiros desenhos. Essa foi uma pressão externa, mas não da sociedade; de outro órgão do governo. Em relação ao planejamento, foi isso. O Cristiano, quando se pensou no núcleo de gestão estratégica – o embrião do núcleo do *locus* institucional do TransformaGov – tenha sido inspirado apenas pela ideia de rede, bem-sucedida na época em que ele foi secretário da SLTI, no Siconv. Naquela época, ninguém fazia rede, e eles conseguiram estabelecer uma rede sólida em todo o Brasil, com a Débora Arouche. A parte de processos, que o TransformaGov olha bastante... Não sei se o Cristiano faz esse vínculo com a gestão pública. Seu *background* é como

engenheiro, pessoa que mexe com processos. Desde que comecei a trabalhar com ele na STI, percebi que ele tem um olhar para processos, mais do que para projeto.

PPF. Pedro, você trabalhou na parte de gestão estratégica, que era um pilar do programa. Juntamos, no pacote, gestão, transformação do Estado em gestão estratégica. Nessa parte de transformação, coube outras soluções que até SGP oferecia, botamos tudo junto e fizemos aquele modelo de pactuação...

PJV. Legal demais essas entrevistas. Quando o Cristiano também estava no SLTI, estávamos com a agenda do PEN, anterior ao SEI, que era o processo eletrônico nacional. Nessa época, veio a ideia de carta de serviço. Ainda não era institucionalizada, mas era fazer um pacotão de serviço da STI, do que estávamos oferecendo para estimular as pessoas a adotarem o SEI. Enxergo essa ideia nascendo lá atrás também...

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e a implementação do programa? A parte de planejamento, você já antecipou. É um fator político, claro, da questão do planejamento. Então, quais outros fatores políticos influenciaram o TrasformaGov?

PJV. Os governos do PT, especialmente os últimos, talvez o da Dilma, nunca foram muito favoráveis à agenda de gestão. Tanto que o Gespública morreu ali por volta de 2008 ou 2010, por inanição, porque não alimentaram. Ele era forte no final dos anos 1990. Existe essa questão de um governo que não dá muita importância para esse tema. Para você ter uma ideia, a estratégia de governança digital que o Cristiano elaborou em 2015, logo no início de seu mandato na STI, foi uma das primeiras coisas que ele fez. Era revolucionária na época. Esse termo nem era falado. E ficou quase um ano no gabinete da presidenta para ser aprovado. Só foi aprovado uma semana antes de ela sair do cargo, para se defender do *impeachment*, para não dar vazão ao que ficou parado e deixar na conta do seguinte. O governo não era sensível a essas pautas de gestão. E não vou dizer que o governo Bolsonaro era acessível também, embora talvez no discurso o Paulo Guedes falasse sobre a eficiência do Estado, mas sabemos que não era bem assim. De novo, a invisibilidade da gestão é um fator político que deixou florescer. Não ajudou, mas também não fez barreira. Como acredito que o

Cristiano apresentou isso como um projeto estruturado, de como quem tinha consciência, o papel dele vendendo essa ideia foi o principal fator.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para implementação do TransformaGov? Como ela se desenhou?

PJV. É a confluência dessa oportunidade da gestão estratégica que permite criar uma rede que não existia antes e ter esse *locus* institucional de pessoas que você vai dialogar nos órgãos. Em termos políticos, é simplesmente você tinha uma pessoa capacitada... O mecanismo social se chama *actors certificate*. O Cristiano é gabaritado, tem um passado, uma ideia, um projeto claro. Não era um projeto que demandava orçamento. Não estava gastando. Não, não sei se observaria algum evento externo específico que aconteceu e abriu a janela.

PPF. Pedro, a hipótese que estou tentando confirmar ou não, é que teve uma confluência do discurso político da eficiência... Não é que um existia um problema que subiu na agenda. A questão da gestão é um problema permanente do Estado. Como o governo tinha um discurso de eficiência, você tinha o problema e o caldo de soluções para ofertar, o Cristiano conseguiu conectar e entregar um programa de transformação. Para você, quais atores foram decisivos para o que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

PJV. Cristiano. Essa agenda de eficiência... Quem viveu o Ministério da Economia... Estou confundindo as coisas.

PPF. Calma, Pedro, você já respondeu.

PJV. Tendo a concordar mais com você, quando estava olhando para o Guedes. Ele falava de eficiência, mas sabemos que ele não necessariamente iniciou algumas políticas econômicas. Porém, a equipe que estava na Secretaria de Governança Corporativa, no Ministério da Economia, fazendo o Racionaliza, tinha um momento, uma situação, um espírito de racionalização, de eficiência e redução de custos. Talvez eu não enxergasse isso nas lideranças principais, mas esse pessoal de Governança Corporativa estava sempre presente nos fóruns de decisão. Isso conflui com o movimento que estava acontecendo dentro do Ministério da Economia, com o Racionaliza, que estava enxugando um monte de unidades.

Eles fizeram estudos de produtividade das unidades dispersas no Brasil, de logística, algo muito focado na racionalização mesmo.

PPF. E depois isso passou para Seges, entendeu? Exato, essa é a questão. O Racionaliza acabou se tornando algo além do Ministério da Economia. Ele começou como uma questão de racionalização do uso dos espaços dentro do TransformaGov. A partir daí, começamos a compartilhar espaços entre órgãos, e isso também veio depois do TransformaGov. Daqui para frente, já entra na parte da publicação do decreto, das pactuações, umas partes das quais você já não participou.

PPF. Você considera que aquela burocracia que estava presente na Seges naquele momento era do tipo weberiana clássica ou poderia ser considerada uma burocracia inovadora? Deixa eu te dar algum contexto. Tem novas literaturas que estão falando sobre empreendedorismo público, sobre o papel da burocracia na inovação, essa questão deixando de ser o weberiano (hierárquico, procedimentos), para o empreendedorismo público, que seria uma burocracia inovadora.

PJV. Inovadora. Estou comparando porque trabalhei muitos anos com o Chico Gaetani... Ali é burocracia inovadora, no sentido que ele passa em cima das regras. O Cristiano não passa por cima das regras. Ele respeita as normas da burocracia e constrói em cima delas. Já o Chico faz diferente. Ele, às vezes, ignora algumas regras e toma decisões que não são necessariamente, legalmente... Ele assume riscos de controle. O Cristiano, por outro lado, nunca vi assumindo esse tipo de risco. Considerando o histórico do Cristiano, especialmente na STI e na questão da governança digital... A liderança dele tinha esse perfil de trazer novas agendas que ainda não tinham sido implementadas. Agora, sua pergunta vai sobre o corpo gerencial da liderança? Acredito que sim, ele conseguiu formar um bom time. Se não me engano, ele herdou algumas pessoas do Gleisson...

PPF. Ele pegou do Vogel. O Gleisson virou secretário executivo do Ministério do Planejamento. O Diogo saiu, o Gleisson assumiu como ministro por um tempo. Quando o Gleisson virou secretário executivo, entrou o Vogel, no período pequeno. Ele foi secretário de gestão, e o Cristiano pegou do Vogel.

PJV. Acho que sim, era inovadora, não era no espírito total da burocracia, ainda que jogasse nas regras do jogo. Respeitava as regras da burocracia.

PPF. Essa diferença entre o que você pontou entre o Gaetani e o Cristiano não faz a diferença entre burocracia clássica é burocracia inovadora. A diferença na burocracia inovadora não é você quebrar regras, mas trabalhar de forma diferente, propondo coisas diferente. Conheço o Gaetani, sei que ele toma riscos, passa por cima, enquanto Cristiano, se precisar passar por cima de uma regra, vou mudar essa regra ao meu favor. Mas você tem esse sentido de estar construindo coisas novas. Orincipalmente a questão de as relações serem mais fluídas e horizontais, sem tanto ofício ou formalização.

PJV. A própria rede já...

PPF. Já é um exemplo de burocracia inovadora. Isso que falamos de governança em rede, algo do século 21 que não que não existia no 20. Outra coisa que o Weber preconizou para a administração pública no século 19.

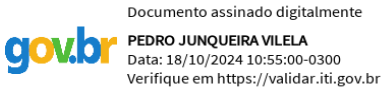
PJV. Tem a questão que mencionei do Siorg. Se ele fosse burocrata de verdade, não ia... Não tem um regulamento ainda da gestão estratégica, temos que criar um sistema de gestão estratégica antirregulamentar. Não, vamos regulamentar no que existe e depois vemos. Acho que isso está num exemplo de flexibilidade...

PPF. Pedro, tem mais algo sobre o TransformaGov que você gostaria de acrescentar? No meu roteiro, seria isso.

PJV. Um detalhe. Nessa época, pesquisamos muitas coisas. O que poderia ser essa nova agenda de gestão, o que poderia ser a gestão pública... Mas foi uma pesquisa que não dá pra colocar aqui, pois ela não necessariamente passou para as pessoas que vieram depois e realmente implementaram o governo. Talvez seja só na minha cabeça. Existem órgãos assim. coisas interessantes para fortalecer a gestão. Tinha órgão, um departamento da Inglaterra. Eu tentei fazer isso, propor algo nesse sentido. Ele atua com projetos que tenham acima de um grande valor, de grande vulto. Eles passam por esse ODC que avalia esses projetos e dá palpite para melhorar, como um apoio técnico para grandes projetos. Não se enxerga nenhum

elemento... Se existe algum elemento nesse sentido no TransformaGov, com certeza não é por causa dessa experiência.

PPF. Tá bom, Pedro, agradeço muito. agora vou parar a gravação, mas conversamos mais um pouquinho.



Arquivo: Entrevista mestrado - Pojo-20240917_122626-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 55 min e 32 seg

Realizada em 17 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Roberto Seara Machado Pojo Rego (entrevistada)

PPF. ...Tá bom, já começou? Você leu o termo de consentimento e está de acordo?

RSMPR. Sim, estou de acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro, somente para fazer a transcrição. Depois de transcrever, eu vou submetê-la a você para validá-la, ok?

RSMPR. Ok.

PPF. Para registro, fale seu nome, o cargo ocupado na Seges no governo Bolsonaro e o período.

RSMPR. Roberto Seara Machado Pojo Rego. Fui gerente de projeto de 2020 a 2022.

PPF. Você chegou na Seges antes? Como EPPGG?

RSMPR. Cheguei na Seges no final de agosto ou início de setembro de 2019.

PPF. Por que você foi trabalhar na Seges?

RSMPR. Eu estava cedido ao governo do Distrito Federal, saí de lá e estava retornando ao governo federal. Na minha trajetória como EPPGG, nunca tinha trabalhado na Seges. Achei que, durante o governo Bolsonaro, seria um bom lugar para ficar. E também porque, quando conversei com a Elise, a secretária-adjunta, ela me apresentou o portfólio da Seges. Quando ela falou do TransformaGov, gostei da ideia. Quando ela me explicou, eu topei entrar na equipe.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

RSMPR. O conceito já estava estabelecido na época. Na verdade, o Cristiano e o Gustavo já tinham discutido bastante a questão conceitual da ideia. Entrei quando já estavam tentando operacionalizar o conceito. A ideia era atuar junto aos ministérios e ter um corpo qualificado na Seges que prestasse esse tipo de serviço.

PPF. Qual foi o problema identificado que o programa deveria solucionar? E por que esse problema foi considerado importante?

RSMPR. Na minha opinião, o problema era de gestão, no *lato sensu*. Existiam muitas oportunidades de melhoria, principalmente na gestão interna dos ministérios, que era nosso alvo primário. Eles concentravam seus esforços nas áreas finalísticas, especialmente na coordenação estratégica, e não tinham tempo ou capacidade para coordenar os aspectos de gestão. Com o programa, a Seges poderia cobrir essa lacuna, oferecendo soluções para melhorar a gestão. Não era uma solução única para todos – havia personalização com base no portfólio e no que era mais crítico ou de maior interesse para cada órgão.

PPF. Houve pressões externas, da mídia, de outros órgãos ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov? Quais?

RSMPR. Não, as pressões surgiram após o programa já estar instituído. Houve uma ação da Casa Civil, no sentido de tentar aumentar o alcance do programa e sinalizar aos órgãos sua importância. A Secretaria Especial de Modernização do Estado percebeu o potencial do programa em integrar e interagir com os demais órgãos. Ela entrou nesse momento, reforçando o patrocínio ao TransformaGov. Às vezes isso era bem visto, outras vezes, não tanto, pois podia atrapalhar um pouco. Mas, olhando de fora, pela sociedade civil e imprensa, não me lembro de ter havido grande interação. Era um programa interno, *interna corporis*.

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para responder ao problema?

RSMPR. Primeiro, houve uma identificação de programas e projetos que já estavam prontos e disponíveis. Num primeiro momento, não desenhamos nada novo. Os principais que vejo são a expansão do SEI, o aumento do uso do ComprasGov (que estava se tornando o sistema central de compras do governo, inclusive para obras públicas), a contratação de uma empresa para

prestar serviços de planejamento estratégico aos órgãos, o que teve grande impacto. Mais à frente, o programa de gestão e desempenho foi incorporado. Também houve uma ação voltada aos órgãos que trabalham com parcerias e transferências da União, com o uso do TransfereGov, na época chamado de Mais Brasil. A plataforma ajudava a garantir que os recursos transferidos pela União fossem melhor aplicados por estados e municípios, com base nos programas e projetos dos ministérios. Essa foi uma contribuição direta para a política pública. O Departamento de Transferências e Parcerias (DTRU, na época) estava à frente dessa ação. Essas foram as principais, mas havia várias outras menores, voltadas para a gestão. Também houve um redesenho das entidades indiretas, embora isso tenha ocorrido antes.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e implementação do programa?

RSMPR. A troca de governo desencadeou um processo de reformulação da estrutura ministerial, criando o gigantesco Ministério da Economia. A criação da Secretaria de Gestão, nos moldes em que foi estabelecida, foi o ponto principal. Mais do que uma encomenda política estruturada, o TransformaGov foi o resultado de um conjunto de coincidências felizes. O Cristiano, como secretário, desenhou a nova Secretaria de Gestão, fundindo parte da antiga SLTI com a Seges, o que tornou a Seges um instrumento muito poderoso, com grande capacidade de intervenção. Além disso, a visão do Cristiano, aliada à sua posição como patrocinador principal, garantiu que o programa fosse adiante.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

RSMPR. Um aspecto fundamental para o sucesso do TransformaGov foi o fato de a Seges ser o *locus* de gestão do EPPGG. Isso facilitou a atração de mão de obra qualificada para o projeto, de forma mais simples que em outros programas. O EPPGG migra naturalmente para a Seges em algumas situações, o que dispensou grandes negociações e deu ao programa maior capacidade operacional. Esse recrutamento facilitado foi essencial para o sucesso do TransformaGov. O principal desafio no início foi definir o escopo, pois basicamente tudo era passível de intervenção. O segundo foi organizar o portfólio da Seges. A Secretaria havia sido criada a partir da junção de departamentos, que ainda não tinham uma identidade coesa. Eles

agiam como se fossem unidades separadas, e convencer todos de que estavam no mesmo barco e que o programa não era apenas uma imposição sobre eles demandou tempo e energia. Depois disso, a pandemia acabou facilitando o trabalho. Foi uma das poucas coisas positivas da pandemia, pois trouxe a virtualização, o que permitiu que atuássemos com muito mais velocidade e alcance do que teríamos no modelo tradicional presencial. O que poderia ter sido um problema, no nosso caso, acabou potencializando o programa. De vez em quando surgia o fantasma da SEME, que às vezes queria dar um viés mais político ao programa, mas conseguimos lidar bem com isso.

PPF. Você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov?

RSMPR. Sim, acho que havia uma grande janela de oportunidade. Foi uma situação muito única, porque essas políticas nunca são realmente planejadas, elas dependem do fator sorte. Como Maquiavel dizia, é uma questão de fortuna, de juntar as circunstâncias. Fatores fundamentais... Se não fosse pela pandemia e pelo governo Bolsonaro, com a migração de mão de obra altamente qualificada para a Seges, o programa até existiria, mas não teria alcançado o sucesso que teve. Não tenho dúvida disso. Recebemos perfis complementares que, em um processo de recrutamento natural, seria muito difícil trazer. A quantidade de pessoas que a Seges conseguiu atrair nunca tinha sido tão grande.

PPF. Sei que você parte do pressuposto de que eu sei por que essas pessoas vieram, mas, como é uma pesquisa, preciso que você explique por que essas pessoas vieram para a Seges no governo Bolsonaro.

RSMPR. A característica da carreira, com uma força de trabalho distribuída e descentralizada na administração pública, começou a se deparar com o enfrentamento do que estava sendo proposto pelo novo governo. Houve um choque entre o que essas pessoas vinham fazendo em suas políticas ao longo dos anos e o que o novo governo queria implementar. Esse conflito levou muitas pessoas a sair de seus locais de trabalho e procurar a Seges, que era vista como um *locus* neutro. Muitos EPPGGs migraram para lá. Foi um processo que se retroalimentou: quanto mais pessoas vinham, mais outras chegavam. Como dizíamos, não tínhamos muitos cargos, mas muita alegria no coração. Isso foi criando confiança para que mais pessoas viessem trabalhar na Seges.

PPF. Foi uma questão política que fez com que os EPPGGs viessem para a Seges, certo?

RSMPR. Sim, houve uma configuração política muito singular no governo Bolsonaro, com um choque entre visões de mundo. A destruição de políticas de longa data afastou muitas pessoas que haviam trabalhado nessas áreas por anos, e isso gerou esse movimento. Esse movimento foi fundamental. Sem ele, o programa jamais teria alcançado o sucesso que teve.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

RSMPR. Para ser aprovado, o Cristiano, sem dúvida, foi o principal. Ele fez a venda do programa de forma muito bem estruturada. Para ser implementado, eu diria que o Gustavo, você e eu também desempenhamos um papel importante. No começo, tivemos uma atuação não tão clara, mas a Cynthia também foi importante. Acho que nós quatro (Cristiano, Gustavo, Cynthia e eu) nos dedicamos bastante no início, pensando em como transformar a ideia em algo concreto e dar vida ao programa.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov, assinando os PGTs com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi o convencimento desses órgãos, e qual a importância desses projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse realmente instituído formalmente pelo presidente?

RSMPR. Como já tínhamos um conjunto de ações em andamento e que eram realmente úteis para os órgãos, a forma de empacotar essas ações era o que importava. Do ponto de vista dos órgãos, o aspecto formal não era tão relevante. Eles pensavam: “Se você está aqui para me ajudar, eu quero”, e parte do convencimento foi isso. No caso do MEC, as relações pessoais facilitaram muito. Eu conhecia o Vogel, que era secretário executivo na época, e o Cristiano também tinha uma relação com ele. Esse relacionamento pessoal foi fundamental.

PPF. Depois que o MEC aderiu, foi muito mais fácil vender o programa para os outros órgãos, certo?

RSMPR. Sim, sem dúvida.

PPF. O MEC tinha um peso simbólico enorme, não é?

RSMPR. Sim, era simbólico. Na época, o ministro do MEC tinha muita proximidade com o presidente, o que trazia uma sinalização política importante de apoio ao programa. Essa era outra questão relevante. O principal ponto foi que o decreto só foi feito depois de termos aprendido com as experiências iniciais. Pessoalmente, acho um erro formalizar uma política antes de entender seus efeitos práticos. Como não estávamos inventando nada radicalmente novo, e também não havia necessidade de dotação orçamentária, isso nos deu mais liberdade. Fazer esses testes antes nos permitiu ter certeza do desenho do programa quando o decreto saiu. Lembrando que o escopo e o conceito do programa passaram por ajustes relevantes ao longo do processo.

PPF. Qual foi o seu papel na implementação do TransformaGov?

RSMPR. No começo, meu papel era ajudar a montar o programa operacionalmente, auxiliando na construção das ferramentas que usaríamos para gerir o processo. Eu colaborei na construção do questionário de avaliação dos órgãos, nos sistemas que usaríamos para fazer a gestão e na criação dos documentos e instrumentos necessários. O Cristiano sempre dizia que tinha que ser algo leve, que nem precisasse passar por análises jurídicas pesadas. Minha função, então, foi colocar essa parte operacional de pé, garantir que fosse possível rodar o programa em vários ministérios com a força de trabalho que tínhamos naquele momento. Depois, com o crescimento do programa, ganhamos mais capacidade operacional, o que nos permitiu atingir todos os nossos objetivos.

PPF. Lembro que você ficou nesse começo, mas depois, como gerente de projeto, você ficou com uma unidade específica.

RSMPR. Ao longo das conversas e discussões, surgiu uma necessidade ainda em 2019. Eu estava focado no programa de gestão e implementava ações relacionadas. Vi uma oportunidade de expandir o programa de gestão lato sensu para além do teletrabalho. Começamos a redesenhar o programa durante a pandemia, enfrentando o grande desafio de gerenciar um aumento significativo de pessoal. Isso permitiu que construíssemos novas oportunidades e redesenhássemos o programa, que cresceu e se tornou uma unidade própria. Atrelado ao PGD, surgiu um segundo projeto: as consultorias executivas. Esse projeto resgatou parte do conceito original de fornecer diagnósticos e suporte especializado aos órgãos. Apesar de inicialmente parecer complicado, a ideia evoluiu para o papel de consultor executivo. Esses dois projetos

ficaram sob minha unidade de consultorias executivas, que podiam abordar qualquer temática. O programa de gestão também ganhou autonomia, permitindo que fosse integrado de forma mais fluida sem a necessidade de separação rígida. As consultorias tinham a ideia de ter um modelo onde cada temática pudesse ser escolhida pelos órgãos, com uma força de trabalho atuando em áreas como planejamento estratégico, simplificação de processos, otimização de espaços e qualidade de vida no trabalho.

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

RSMPR. Uma que perdura até hoje foi a relação estabelecida com os ministérios. Durante as conversas, os ministérios trouxeram problemas específicos, como desenvolver um novo modelo de gestão para postos diplomáticos. Adaptamos o sistema que gerenciava o PGD para atender a essa necessidade. Conseguimos identificar uma grande oportunidade de inovação e montar soluções personalizadas. Implementamos um projeto-piloto de sucesso no Ministério das Relações Exteriores, especificamente na área cultural na Guatemala. Essa temática passou a ser gerenciada em todos os 192 postos diplomáticos a partir dessa plataforma, que continua se expandindo para outras áreas, como comercial consular. Isso resultou em um projeto bastante inovador, dada a complexidade e o alcance do cliente.

PPF. Como você avalia a mudança de relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central de gestão, e os órgãos setoriais, promovida pelo TransformaGov?

RSMPR. A Seges deixou de ser vista apenas como um órgão que impõe regras de forma independente. Passou a ser reconhecida como uma organização que trabalha em conjunto com os órgãos setoriais, escutando e ajudando a implementar as regras estabelecidas de forma colaborativa. Isso promoveu uma relação mais próxima e cooperativa, permitindo que a Seges fosse percebida como um parceiro estratégico e não apenas como um regulador. Essa aproximação facilitou a adaptação e a revisão das próprias regras, alinhando-as com as necessidades dos órgãos setoriais.

PPF. Como você avalia o papel dos EPPGGs na formulação e implementação do TransformaGov?

RSMPR. A vivência muito setorial dos EPPGGs fez com que o desenho do programa ganhasse contornos mais próximos da realidade. As diversas áreas representadas pelos EPPGGs trouxeram suas experiências e conhecimentos, ajudando a identificar o que funcionaria melhor e o que teria mais chances de sucesso. A equipe era composta por profissionais sênior, com mais de dez anos de carreira, o que facilitou a adaptação e a implementação eficaz do programa. Essa diversidade e experiência foram essenciais para moldar o TransformaGov de forma a atender às necessidades reais dos órgãos e garantir seu sucesso.

PPF. Você considera que a burocracia presente na Seges, naquele momento, era mais próxima da burocracia weberiana clássica ou podia ser considerada uma burocracia inovadora?

RSMPR. A burocracia, de forma geral, se apresenta de várias formas dentro de uma mesma organização. Mas a que mais marcava, na maior parte, era muito mais weberiana clássica do que inovadora. Ainda assim, ela flertava com uma pré-weberiana, nesse caso.

PPF. Mais clássica?

RSMPR. Sim, mas vamos focar na equipe que estava trabalhando no TransformaGov. Era muito mais uma ideia de inovação. Até porque a burocracia weberiana se institui para gerar previsibilidade nas relações. O que estávamos desenvolvendo ali ainda não tinha essa previsibilidade, pois estávamos criando, testando e ajustando. Portanto, demoraria muito para atingir o grau de maturidade necessário para trazer a previsibilidade típica da burocracia weberiana. Então, para o sucesso do empreendimento, era necessário não se acoplar ao modelo de burocracia clássica.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos em que ele foi implementado?

RSMPR. Sim, alguns órgãos aproveitaram muito bem, pelo menos naquele momento, a parte de planejamento estratégico, desenvolvendo ações que aumentaram a maturidade deles. O programa também deu um empurrão importante para a adoção de sistemas que, até hoje, ainda não estão presentes em todos os órgãos da administração. Foi um vetor de transformação fundamental. Além disso, o grande mérito do projeto era não apresentar uma solução milagrosa, mas sim melhorias estruturadas em vários pontos de gestão. Você não revolucionava

apenas um setor, mas melhorava um conjunto de processos. No entanto, como não fizemos medições sistemáticas, ficamos com base nas percepções dos envolvidos, elogios e sensações. Não temos como afirmar com certeza que determinados processos tiveram uma grande revolução, exceto pelo exemplo do Ministério das Relações Exteriores, onde redesenhamos e transformamos completamente. Ali, sim, foi uma revolução.

PPF. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

RSMPR. Sim. Ele também enfrentou desafios em estimular a inovação. Para encorajar a inovação de forma sistêmica, você precisa mostrar que há áreas inovando, mesmo em órgãos nos quais isso não era esperado. O TransformaGov começou a capturar essas inovações em sistemas, metodologias e modelos que os órgãos estavam implementando, e passamos a apresentar isso para outros órgãos, especialmente no Fórum Siorg. Às vezes, era uma unidade pequena, mas inspirava outros a tentar algo novo. Esse processo foi essencial para dar confiança aos empreendedores internos de que eles não estavam sozinhos. O que não conseguimos foi criar redes para atingir uma massa crítica maior de inovação. No entanto, essa primeira etapa, de mostrar que havia muitas áreas tentando coisas diferentes, foi bem-sucedida.

PPF. Na sua visão, o TransformaGov focou apenas na eficiência ou também teve outros objetivos de longo prazo?

RSMPR. Eu via objetivos de longo prazo, principalmente no método de relacionamento entre o órgão central e os setoriais. O programa promovia uma abordagem colaborativa de "vamos fazer juntos, confie em mim, vou te ajudar". Esse aspecto foi fundamental e sobreviveu ao momento inicial de empolgação. Acho que esse é o grande legado do TransformaGov.

PPF. Tem mais alguma coisa que você acha relevante acrescentar que eu não tenha perguntado? Esta já é a última pergunta.

RSMPR. O TransformaGov é interessante porque foi, em grande parte, resultado do acaso. Não houve uma ação coordenada de governo para chegar a um projeto desse tamanho. Acho que as pessoas nem têm noção exata da magnitude. Pactuamos mais de 3,800 ações e quase 3,000 foram executadas. Claro, há um qualificativo para executadas, porque algumas foram

abandonadas ou canceladas, mas, ainda assim, foi uma ação de grande vulto. Isso surgiu e se concretizou a partir de uma sequência de eventos fortuitos. Esse é um aspecto que precisamos superar na administração pública brasileira, a dependência do acaso para que certos projetos alcancem sucesso.

PPF. Você acabou me dando exatamente os elementos que eu precisava para minha pesquisa, principalmente no final. Minha pesquisa é baseada na teoria dos múltiplos fluxos, que traz essa ideia de que, às vezes, é um acaso fortuito que gera uma política pública.

RSMPR. Exato, é assim que funcionamos.

PPF. E não é só aqui. Muitos governos funcionam dessa forma, tanto que a teoria é muito usada e foi atualizada. Mas eu agradeço muito.

RSMPR. Você falando isso me fez refletir.

PPF. Eu agradeço.

RSMPR. Por quê?

PPF. Sim, é reconhecido que esse é um padrão de funcionamento dos governos. Talvez devêssemos estudar melhor como preparar o terreno para que mais acasos fortuitos aconteçam.

PPF. Exatamente, é o que a teoria dos múltiplos fluxos sugere. Se você entende como esses fluxos funcionam, pode encontrar janelas de oportunidade para implementar políticas.

RSMPR. Se você tem plena consciência do que precisa se alinhar para que essas janelas surjam, elas deixam de ser tão fortuitas e passam a ser mais uma questão de empreendedorismo público.

PPF. Isso, exatamente. A pessoa que consegue perceber o que está acontecendo e juntar as peças certas no momento certo faz a diferença. Quero deixar esse legado com meu mestrado: se entendermos esses fluxos, principalmente no contexto do governo, podemos identificar melhores oportunidades para políticas públicas. Acho que a EPPGG poderia atuar muito como esses empreendedores públicos, identificando essas oportunidades.

PPF. Agora que a entrevista terminou e já fiz todas as perguntas, vou te contar: quando qualifiquei meu projeto, o avaliador comentou: “Nossa, vai ser a primeira pesquisa de algo positivo do governo Bolsonaro”. Porque tudo que ele tinha visto até então era sobre destruição de políticas, desmonte disso ou daquilo. E você vai publicar um artigo que será um contraponto. Como um governo, com aquele discurso de destruição de políticas, trouxe avanços na gestão pública. Conseguimos usar o discurso de eficiência para implementar melhorias na gestão, algo que deveria ser contínuo em qualquer governo.

RSMPR. Exatamente. Isso também se reflete na percepção de muitos servidores, que, apesar de toda a confusão, reconhecem que a gestão melhorou.

PPF. Isso mesmo.

RSMPR. O SouGov é outro exemplo desse período. Muitas coisas melhoraram, apesar de tudo. Antes era um caos, e hoje muitas tarefas são automatizadas. Esse salto na gestão pública foi significativo durante o governo Bolsonaro. Nas minhas falas sobre a Seges, sempre faço questão de destacar o trabalho do Cristiano e o que ele produziu. A gestão avançou muito. Ainda há muito a fazer, mas já caminhamos bastante.

PPF. Não é? Enfim, é isso. Mas eu penso assim: a Seges também se tornou um lugar acolhedor para nós, gestores. Agora, olhamos para a Seges e pensamos: “Nossa, se eu perder meu cargo, vou para a Seges e vai estar tudo bem”.

RSMPR. É exatamente isso. Não é mais uma situação de desespero.

PPF. Acho que você está embarcando agora, não é?

RSMPR. Vou ter que saber uma série de coisas. O pessoal estava abusando um pouco, e eu vou ter que dar uma ajustada.

PPF. Muito obrigada.

RSMPR. De nada, Patrícia. Sempre que precisar, estou à disposição para outra conversa.

PPF. Tá bom, obrigadão. Tchau, tchau, boa viagem.

RSMPR. E parabéns pela empreitada. Vai ser importante, viu?

PPF. Obrigada. Tchau, tchau, boa viagem.

RSMPR. Tchau.

Arquivo: Entrevista mestrado - Soraya-20240920_161033-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 38 min e 44 seg

Realizada em 20 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Soraya Monteiro Brandão (entrevistada)

PPF. ...É tão bom fazer pelo Teams, porque ele grava a reunião, capta a imagem, grava o som, transcreve automaticamente... Uma maravilha. Obrigada, Soraya, por seu tempo e por participar desta pesquisa. Você leu o termo de consentimento? Está de acordo?

SMB. Sim.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro e somente para fazer a transcrição. Depois, vou submetê-la a você para validação, assim você terá mais conforto e tranquilidade para retirar alguma coisa que você falou e não queira que conste. É a seu critério. Vai passar pela sua validação. Essa transcrição é para registro. Eu gostaria que você falasse seu nome, o cargo ocupado na Seges durante o governo Bolsonaro e o período.

SMB. Soraya Monteiro Brandão. Na época do governo anterior, eu era-coordenadora geral de gestão das carreiras transversais na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

PPF. Quando você começou a trabalhar na Seges?

SMB. Entrei na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental em 2006. É uma carreira transversal, com mobilidade. Minha primeira locação foi na Secretaria de Gestão, também em 2006. Fiquei um ano lá, no Gabinete de Articulação Institucional da Diretoria de Articulação Institucional. Depois, fui para a Enap, para a Assessoria Internacional de Cooperação. Fiquei sete anos e, em 2015, voltei para a Seges, já na área da Gestão de Carreiras, mas não como coordenadora-geral, e sim como coordenadora de carreiras transversais, equivalente ao DS-3 na época. Isso foi em 2015, e, em 2019, assumi a coordenação-geral de gestão das carreiras transversais, onde permaneci até o início do ano passado, em janeiro de 2023.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

SMB. Logo no início do governo, em 2019 ou 2020, não lembro ao certo, o secretário de gestão, Cristiano Heckert, queria desenvolver um projeto que reunisse um pacote de serviços ou estratégias, ações, da Secretaria de Gestão, no sentido de fortalecer a gestão no governo federal. Ele queria reunir, dentro de um programa guarda-chuva, algumas dessas ações. Por estar na coordenação de carreiras transversais, em que temos a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs) como um braço da Seges, e por ser gestora da carreira em todos os órgãos públicos federais, ele me pediu para participar desse processo de formulação, das reuniões, pensando inicialmente em como a carreira EPPGG poderia ser um viabilizador desse programa. Essa foi minha função inicial, e participei junto com eles desse processo de desenho, formulação. O nome TransformaGov foi uma sugestão minha.

PPF. Finalmente descobri! Queria saber de quem surgiu o nome, pois não me lembrava. Participei de várias reuniões, mas não me recordava.

SMB. Foi minha. Fizemos um *brainstorming* de nomes, e esse foi um dos que sugeri.

PPF. Que bacana. Qual foi o problema identificado a ser solucionado pelo programa? Por que esse problema foi considerado importante?

SMB. A Seges é uma secretaria relativamente antiga. Não sei exatamente quando ela foi criada, mas, vamos dizer, que a competência de cuidar da gestão existe há muito tempo, desde o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sempre houve uma grande dificuldade do Ministério para atuar como órgão central nessa temática de gestão nos órgãos setoriais ou nas unidades setoriais dentro da administração pública federal, direta ou indireta. A ideia do Cristiano era reunir essas ações de uma forma a trazer o tema da gestão novamente como uma prioridade. Ao reunir isso dentro de um programa institucionalizado, por meio de um decreto, teríamos um pouco mais de legitimidade e priorização para discutir essa agenda. A ideia... O problema prático era como melhorar a gestão governamental nos órgãos federais, partindo de capacidades institucionais muito diversas na administração pública e como a Seges poderia apoiar esses órgãos a levá-los a um patamar superior, reconhecendo as diferentes capacidades institucionais existentes e os diversos serviços que a Seges, mas que o Ministério da Economia como um todo, poderia colaborar. Inicialmente, lembro que a ideia era que dentro do

TransformaGov não fossem serviços exclusivamente da própria Seges. Havia um diálogo com a área de Transformação Digital, de Gestão de Pessoas, temas colados à gestão governamental como um todo. Assim, poderíamos reunir ofertas, serviços e práticas dentro desse guarda-chuva e facilitaríamos aos órgãos a porta de entrada, dentro de um ministério enorme, o acesso dos órgãos a determinados serviços que já existissem, apoios, consultorias. O objetivo era, em vez de um órgão federal ter que ir a várias portinhas dentro de um ministério grande, tentar reunir tudo dentro de um programa que oferecesse um cardápio de soluções e possibilidades. A partir de uma gestão de projetos centralizada, facilitaríamos para que os órgãos federais encontrassem o que precisavam. Acho que era isso que lembro das discussões iniciais.

PPF. Houve pressões externas, da mídia, de outros órgãos, da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov? Quais?

SMB. Pressão para a criação, de mídia, não sei. Mas o que acho que contribuiu – e ainda continua contribuindo – é que, toda vez que um problema se torna público e gera uma crise, seja de política pública ou finalística, quase sempre a responsabilidade, na linguagem popular, está ma falta de gestão ou a qualidade da gestão, da política, do recurso. Do ponto de vista de justificativa, esse é um tema que está sempre justificável por si, porque, como falei, a visão de que existem diferentes níveis de capacidade funcional e de gestão no governo federal (imagina nos estados e municípios) é uma realidade dada e reconhecida. A ideia foi atuar de uma maneira mais ativa no sentido de equalizar, pelo menos, um nível básico de gestão nas organizações. Havia vários serviços, mais ou menos padronizados, que podiam contribuir com isso. Isso incluía desde a adesão a um Almoxarifado Virtual, aderir ao SEI, ter carreiras transversais de EPPGGs nos quadros...

PPF. Vou te interromper porque essa já é a próxima pergunta: quais políticas públicas e soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para resolver o problema?

SMB. O primeiro trabalho foi tentar reunir, dentro do próprio Ministério da Economia, tudo aquilo que tinha de soluções já existentes e disponíveis para adesão ou repasse aos órgãos que tivessem interesse. A ideia era montar um cardápio de serviços e soluções para que cada órgão pudesse verificar o que era do seu interesse dentro do momento institucional em que estava. Alguns exemplos eram desde a adesão a uma ata do TáxiGov, o serviço de mobilidade institucional da época, até a adesão ao SEI, que é o Serviço Eletrônico de Processamento.

Também havia a abertura de processos seletivos para servidores de carreiras transversais, como os EPPGGs, para reforçar as unidades de gestão estratégica dos órgãos. Além disso, havia um mapeamento de dimensionamento da força de trabalho com o SGP, por exemplo...

PPF. O mais importante para mim nesta resposta é entender que, conforme você já mencionou, eram várias soluções que estavam disponíveis. A princípio, não foi um programa que criou um monte de políticas públicas novas, correto?

SMB. Não.

PPF. Era a combinação de várias coisas que existiam e foram reunidas dentro do programa.

SMB. Sim, tinha uma avaliação inicialmente, não sei se você se lembra, que a discussão girava em torno de quais dessas questões poderiam melhorar a capacidade institucional de gestão daquele órgão. Lembro que havia uma discussão sobre se formaríamos, por exemplo, um índice, um indicador. A ideia era que, ao invés de eu ter uma frota grande de carros, eu poderia fazer adesão ao TáxiGov, que já era um serviço existente. Assim, eu otimizo a força de trabalho das unidades da área-meio para poder alocá-la em outras coisas. Era essa a lógica, então, talvez houvesse a criação de coisas específicas, novas, mas a maioria eram serviços e políticas existentes dentro de um guarda-chuva para facilitar o acesso.

PPF. Vou retomar a uma fala sua, saindo um pouco do meu roteiro, mas que é muito importante para mim. Você falou em capacidades institucionais, que seriam, na verdade, as capacidades estatais. O programa, quando foi formulado, tinha esse objetivo também de longo prazo de formação de capacidades estatais de gestão?

SMB. Sim. A ideia era isso, tentando pegar a capacidade institucional como um *framework* complexo. Ele envolve recursos, processos, sistemas, pessoas – só para dizer o mínimo. Envolve planejamento, metodologia. O programa tentava abarcar um pouco de tudo isso dentro de serviços e políticas que já estavam disponíveis, mas tornando-as mais acessíveis para os órgãos, dentro da realidade de cada um.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e a implementação do TransformaGov?

SMB. Minha opinião sincera sobre esse tema é que o Ministério da Economia, em especial, teve uma formação nas lideranças, nas quais havia alguns profissionais de fora do governo que entendiam pouco sobre o assunto, sempre com uma dupla de secretário executivo, secretário especial adjunto, que, na época, eram quem conhecia a máquina. Dentro dos ministérios que formam o Ministério da Economia, tradicionalmente, são ministérios com capacidade institucional e carreiras próprias de muita qualidade. O tema de gestão e planejamento não é algo que o público esteja acostumado a lidar no dia a dia, então havia autonomia técnica para se fazer propostas. Na própria configuração do Ministério da Economia, por meio das secretarias especiais, havia uma secretaria especial que cuidava desse tema e tinha muita autonomia. Era como se fosse um ministro que não é ministro, que é um secretário especial, mas que tinha plena autonomia para desenvolver projetos e tinha que entregar algo. Essa agenda de gestão acabou se fortalecendo pelo perfil das pessoas que estavam ali. No lugar de um secretário especial, inicialmente o Paulo Uebel, empresário com uma visão interessante sobre gestão, mas que não entendia muito de governo, você tinha na cadeia de comando dele, para baixo, servidores públicos de carreira com muita experiência administrativa e de gestão, que tinham espaço de autonomia para proposição. Portanto, essa priorização do tema não veio tanto de uma diretriz presidencial que afirmasse que a gestão governamental é importante, mas sim de um arranjo institucional que favoreceu a autonomia de um quadro técnico que conhecia o assunto. Essa é a minha explicação contextual sobre por que esse tema ganhou prioridade naquela agenda e naquele período.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

SMB. O Cristiano Heckert, na Secretaria de Gestão, como criador e indutor da agenda. O Gleisson Rubin, secretário especial adjunto na época, por dar patrocínio político na posição em que estava, e o próprio Paulo Uebel, que precisava construir uma agenda que fizesse sentido. Ele confiava nessas duas pessoas que estavam à frente, como secretário especial adjunto e da SEGES. Essas três pessoas.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov, assinando o PGT com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse convencimento junto a esses órgãos e qual a importância desses projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse instituído formalmente pelo presidente?

SMB. As negociações foram muito no sentido de desenvolver um *case* que fosse viável para construir uma narrativa e conseguir o apoio político que faltava para a sua expansão. O Cristiano, por ter tido uma experiência anterior na época da SGD (quando ainda era a SLTI, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação) na qual desenvolveu um programa similar, partiu da premissa de que valeria a pena ter algum *case* antes de conseguir convencer o nível político sobre a sua regulamentação. Ele procurou parceiros estratégicos na secretaria, em que ele tinha um bom relacionamento e que demonstravam interesse nessa troca e no fortalecimento da gestão. Começou, assim, esse trabalho. Ele tinha um grande poder de articulação e convencimento, além do pessoal que buscava na própria Seges esse apoio. Os primeiros vieram por aí, veio um benefício próprio para os dois lados, com o objetivo de formar um *case*.

PPF. Houve algum tipo de resistência interna nos órgãos governamentais à implementação do programa? Se sim, como foi superada?

SMB. Sim, havia muitas dúvidas sobre se não se tratava apenas de mais um programa, se não seria mais trabalho ou se não era apenas para tirar foto. Na hora em que você assina um programa e não vê... Tem aquela complexidade de conseguir manter atualizada a oferta... Até dentro do Ministério da Economia, de conseguir convencer os parceiros a saírem de um diálogo um a um e virem para um programa guarda-chuva, o que poderia tirar um certo protagonismo na conversa direta com os órgãos. Esses fatores geraram resistência interna. Como isso foi trabalhado? Foi caso a caso. A equipe do TransformaGov foi aumentando e se institucionalizando, com muita gente trabalhando nesse contexto. À medida que as adesões foram acontecendo, os órgãos começaram a não querer ficar de fora. O Cristiano trabalhava essa questão de como tornar atrativo, enfatizando que quem não participasse poderia ficar de fora dos benefícios, dizendo que todo mundo que estivesse dentro do TransformaGov teria mais prioridade para acessar determinados serviços, uma vez que não conseguiríamos atender a todos. Então, havia uma estratégia de comunicação e engajamento dos órgãos que foi trabalhada. Resistências sempre existiram e eram tentadas trabalhar no nível político. A partir do momento em que você tinha o apoio da alta gestão do Ministério da Economia, isso

facilitava a superação de alguns entraves, especialmente em ministérios mais céticos. A questão era: “Por que eu preciso aderir a isso se já tenho acesso direto aos órgãos?”. Portanto, eles iam criando cenouras para esses órgãos mais resistentes.

PPF. Como você falou, conforme a equipe foi crescendo... Vou trazer uma pergunta de baixo para cá. Como você avalia o papel do EPPGGs na formulação e na implementação do TransformaGov? Como foi o papel da CGCAT no convencimento dessa força de trabalho para vir trabalhar na Seges? O que você acha que mais atraiu essas pessoas, e por que, naquele momento político, elas decidiram trabalhar na Seges?

SMB. Foi um momento de transição política forte. Tínhamos uma carreira amadurecida, com muitas pessoas que tiveram experiências em cargos de direção. Em um momento de mudança de orientação política clara, não havia espaço para se manter nesses cargos ou até não tiveram essa oportunidade. A Secretaria de Gestão se fortaleceu como um lugar seguro para desenvolver ações técnicas, no sentido de formulação e implementação de políticas públicas para melhorar a gestão, com pessoas que tinham muita experiência gerencial, mas que não tinham espaço para exercer esse papel em alguns órgãos em que estavam acostumadas. Houve um retorno concentrado de pessoas qualificadas, com perfil de direção e de gestão, disponíveis para executar esse papel, contribuindo com a Seges. Algo que as pessoas falavam era: “Sou da carreira, nunca trabalhei na Seges, nem sei direito o que ela faz”. Então, havia um interesse em voltar para esse lugar seguro tecnicamente falando. Com a pandemia, a questão do trabalho remoto também se tornou um diferencial para atrair essas pessoas, por conta do cenário que vivemos e das dificuldades que todos passamos, de mobilidade. Algumas pessoas queriam retornar para perto de suas famílias, considerando a característica do nosso concurso, que atrai pessoas de todo o Brasil. Com a pandemia e as questões de suporte às famílias, o teletrabalho permitiu isso. Na Seges, até pela sua competência de desenvolver o programa de gestão nesse período, isso virou um atrativo. Muitos queriam participar da construção dessa política de gestão, o programa de gestão do desempenho. Acredito que esses foram alguns dos fatores que a Seges soube utilizar, tornando-se atrativa para as pessoas retornarem e permanecerem, não mais como um lugar de trânsito, mas como um local onde poderiam contribuir e fortalecer a política pública de gestão.

PPF. Entendo que esse foi o seu papel, mas preciso perguntar: qual foi o seu papel na implementação do TransformaGov?

SMB. Meu papel era trazer pessoas para a Seges, para fortalecer seus programas, e também gerar algum nível de atratividade para as unidades setoriais de gestão estratégica. Abrimos muitos processos seletivos para essas unidades. Criamos, na legislação de mobilidade da carreira, uma priorização, ou seja, uma facilidade de movimentação para quem quisesse ir para as unidades de gestão estratégica, elas tinham algumas vantagens. Durante um bom tempo, conseguimos direcionar servidores das carreiras para essas unidades setoriais, nos órgãos finalísticos, ministérios. Depois de um tempo, começou a haver mais dificuldade, pois alguns já tinham ido. Na nossa carreira, é comum termos dois perfis: um voltado para políticas públicas e formulação e outro mais focado na GG, gestão governamental. Conseguimos levar algumas pessoas para isso, e outra parte trazer para a Seges. Na coordenação de carreiras, meu papel era facilitar esse trânsito e ajudar a tornar essas posições atrativas, tanto na Seges quanto nas unidades de ação estratégica, que eram responsáveis pela implementação do TransformaGov.

PPF. Como você avalia a mudança no relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central de gestão, e os órgãos setoriais e seccionais promovida pelo TransformaGov?

SMB. Uma consequência direta que podemos perceber, olhando para trás, é que a Secretaria de Gestão antes era vista principalmente como um órgão regulador e normatizador. Como órgão central, era aquele que dizia qual era a regra do jogo, e os outros precisavam seguir. A partir do TransformaGov, especialmente, a Seges virou uma parceira para fazer com que as normas fossem implementadas. Não bastava dizer: “Toma aqui as condições e como posso facilitar o trabalho e ajudar você a desenvolver a capacidade para implementar essas normas de gestão”. Saímos do “eu digo, e você obedece” para “vamos juntos desenvolver a capacidade”. A Seges também virou um polo de serviço, ajudando os órgãos a implementar e permear esse processo com *feedback*. A partir do momento que você passa a ter uma relação mais próxima de serviço e de desenvolvimento de capacidade, eles também se sentem mais aptos a ter um canal direto para dizer, “olha, vamos construir talvez melhores regulamentações? O que pode ser aperfeiçoado na regulamentação?”. Isso aproximou as setoriais do órgão central, criando uma visão mais de parceria e menos de hierarquia. Essa é a minha visão.

PPF. Lembro bem do Fórum Siorg. Antes, as pessoas iam meio que por obrigação, numa sala pequena. Comandei reuniões com 200 pessoas, onde elas participavam, falavam das suas dores, o que era mais fácil ou difícil, das legislações, o que deveria mudar.

SMB. Exato, essa troca de experiências transformou o Siorg. Antes era uma coisa, e depois do TransformaGov virou outra, coisas completamente diferentes, gerando valor para os participantes. As pessoas passaram a se interessar porque havia valor naquela troca. A Seges se tornou um lugar no qual você não apenas dizia como as coisas tinham que ser feitas, mas também aprendia junto e promovia a troca de experiências. O TransformaGov teve um papel fundamental nesse processo.

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que podem ser consideradas inovadoras?

SMB. Deixa eu me lembrar de todas... Não lembro de todas agora.

PPF. Quando uma algo inovador surge e muda muita coisa, as pessoas lembram logo. Mas eu entendo que você trabalhou em um braço e não diretamente dentro do TransformaGov.

SMB. Isso, exatamente.

PPF. Você pode pular algumas perguntas.

SMB. Acho que a inovação em si não é o que foi criado, mas a mudança de paradigma. Antes, era um órgão que apenas dizia o que tinha que ser feito, e passou a ser um lugar que facilita para que as pessoas desenvolvessem suas capacidades.

PPF. Era exatamente isso que eu queria que você dissesse.

SMB. A inovação é a forma, é pegar e facilitar a vida do nosso cliente.

PPF. Exato, essa é minha hipótese. Esse foi o principal ponto do TransformaGov, uma mudança no padrão de relacionamento entre a Seges e os órgãos.

SMB. Exatamente. É sobre isso. Você explicou bem o que eu estava tentando dizer.

PPF. Só que eu não posso falar isso diretamente, entende? Preciso que outras pessoas comentem antes de eu abordar isso.

SMB. Sim, entendo. A grande inovação foi a forma, não o serviço em si. Foi a maneira como se mudou a relação.

PPF. Você considera que a burocracia presente na Seges durante o TransformaGov e das pessoas que participaram era do tipo weberiana clássica ou uma burocracia inovadora?

SMB. Um pouco de cada. Por exemplo, o rito de formalização, a adesão ao trabalho, a montagem de programas, a série de documentos que precisava ser organizada... Lembra um pouco a burocracia weberiana. Por outro lado, existia uma dinâmica rápida e desburocratizada para fazer as coisas acontecerem nos órgãos. Os dois lados conviviam e, de tempos em tempos, havia brigas. Mas acredito que era um equilíbrio, não era totalmente inovador nem totalmente burocrático clássico o tempo todo.

PPF. Música para os meus ouvidos [risos]. Você acredita que o TransformaGov foi efetivo em promover uma gestão mais eficiente e inovadora no setor público?

SMB. Sim. O período... Houve um nivelamento de coisas que talvez as pessoas achem básicas demais, mas é transformador o que um sistema eletrônico de informação, por exemplo, é capaz de mudar a realidade de um órgão, no qual você joga papel de um lado para o outro e passa a ter sistemas trabalhados – um órgão com pessoas capacitadas em gestão estratégica, logística, desenvolver processos e ferramentas... Planejar estrategicamente com metodologias que gastam menos energia para mudar os fluxos de trabalho de forma mais estratégica dentro da organização. Tudo isso gera eficiência. O que é difícil é colocar isso em forma de indicadores. O desenvolvimento de capacidade institucional é algo complexo de medir. O próprio TCU tem a sua forma, mas são complexos e difíceis...

PPF. O TCU conseguiu medir as mudanças que fizemos de gestão estratégica. Mandei os resultados antes e depois do TransformaGov... Minha tese era sobre isso, e acabou mudando

no meio do caminho para analisar o programa inteiro. Enviei para o Cristiano e disse: “Olha, Cristiano, como é satisfatório ver que nosso trabalho foi captado pelo órgão de controle”.

SMB. Esta é uma das dificuldades de governo de gerar bons indicadores de gestão. Também passamos por essa dificuldade, mas tenho plena certeza que sim...

PPF. Há algo mais que você ache relevante acrescentar, que eu não tenha perguntado?

SMB. Talvez tenha demorado um pouco para atualizar o programa e sua oferta. Chegou um momento em que percebemos que a maioria das nossas ofertas de serviços estava implementada. E aí surge a pergunta: o que vem depois? Qual é o próximo? Talvez, por conta do ciclo de governo, com mudanças de pessoas e prioridades, isso tenha caído no nível estratégico, um passo a mais tenha faltado – isso hoje, olhando para trás, obviamente. Naquela época, as equipes estavam trabalhando... O TransformaGov cumpriu um papel extremamente importante no desenvolvimento de capacidades institucionais, dentro de um quadro que era permitido trabalhar, no qual havia governabilidade de mexer. Claro, gestão governamental envolve muitas questões, e não se pode afirmar que tudo foi resolvido naquele momento. Mas acredito que conseguimos mudar capacidades...

PPF. Soraya, agradeço muito pelo seu tempo e pelas respostas. Muitas coisas eu já sabia, mas você foi a primeira pessoa a confirmar, literalmente, algumas questões que eu tinha apenas como hipóteses. Fico muito feliz com isso, porque nem sempre as pessoas são tão diretas ao falar sobre certos assuntos ou suas memórias. Sua entrevista será bastante utilizada.

SMB: Que bom! Fico à disposição e gostaria de ver o resultado final. Fico feliz em poder contribuir com você.

PPF: A defesa é pública. A Enap está fazendo tudo *on-line*, como você sabe. Mas também te enviarei o resultado final e a transcrição.

SMB: Combinado, ótimo.

PPF: E me conta, por que no final você saiu da Seges?

Arquivo: Entrevista mestrado – Paulo Uebel-20241001_170133-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 41 min e 15 seg

Realizada em 1 de outubro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Paulo Uebel (entrevistado)

PPF. ...Você leu o termo de consentimento e está de acordo?

PU. Sim, estou de acordo.

PPF. Vou gravar a entrevista para registro, somente para fazer a transcrição. Depois de fazer a transcrição, eu vou submetê-la a você para validá-la. Antes de usar na pesquisa, você vai ler tudo. Se quiser retirar algum trecho ou modificar algo que tenha falado, fique tranquilo, tá bom?

PU. Muito obrigado.

PPF. Para registro, por favor, fale seu nome, o cargo ocupado no Ministério da Economia e o período.

PU. Paulo Antonio Spencer Uebel. Trabalhei como secretário especial de desburocratização, gestão e governo digital do Ministério da Economia, iniciando em janeiro de 2019 e saindo em agosto de 2020.

PPF. O melhor período daquela secretaria.

PU. Obrigado.

PPF. Quero te contar uma coisa, Paulo, que é uma admiração que nunca pude expressar para você. Nunca tinha visto alguém em um cargo deste, de ministro... Juntou vários ministérios, e você fez aquela plenária, na qual qualquer servidor podia falar com você, pegar o microfone e expressar sua opinião. Nunca tinha visto isso no governo federal.

PU. Que legal, fico feliz. Obrigado.
PPF. A sua gestão e as pessoas que estavam envolvidas mudaram bastante o jeito de pensar o governo, não é?

PU. Fiquei positivamente surpreendido com a qualidade da equipe, com o engajamento deles, o nível de compromisso. Foi a maior e melhor experiência profissional de toda a minha vida.

PPF. Obrigada pela parte que nos toca. Isso vai estar aqui na conversa. Foi por isso que escolhi o TransformaGov para ser o objeto da minha pesquisa. Foi interessante, porque a academia é muito dominada pela esquerda... Quando fui fazer a minha qualificação, o professor olhou e disse: "Nossa, mas sua pesquisa vai ser a primeira que vai falar bem de algo do governo Bolsonaro. Só estou vendo o desmonte das políticas públicas". Respondi: "Olha, todo governo planta uma sementinha, coloca um tijolo nessa construção. Uns destroem algo que o outro fez, e assim por diante. O Brasil é uma construção histórica, e não podemos deixar de registrar essa história. Meu objetivo ao documentar este programa é não perder essa história. É um estudo de caso, em que vou relatar a história e identificar os achados sobre gestão". Agora, vou começar a fazer as perguntas. Como foi o processo de escolha para você ocupar o cargo de secretário especial de desburocratização, gestão e governo digital?

PU. Eu havia trabalhado com o ministro Paulo Guedes no Instituto Millenium. Ele foi fundador e membro do conselho de administração, e fui contratado por meio de processo seletivo para ser o diretor executivo. Fiquei lá por três anos, e tive a oportunidade de conviver bastante com ele. Isso foi de 2008 a 2011. Desde então, mantivemos contato, sempre trocamos informações. Quando fui trabalhar na Prefeitura de São Paulo como secretário de gestão, fiquei de 2017 a 2018. Quando saí, fiz uma prestação de contas do trabalho e enviei para várias pessoas. Uma das pessoas para quem enviei foi o economista Paulo Guedes. Ele olhou o material e gostou bastante. Ele me perguntou se eu poderia preparar algo similar para o governo federal. Disse que sim e preparei um projeto similar. Desde então, ele me manteve informado sobre o trabalho que estava fazendo, ajudando o então candidato Jair Bolsonaro. Fiquei voluntariamente, como cidadão, mandando informações e ideias. Quando houve a vitória, e começou o governo de transição, ele me convidou para fazer parte da equipe de transição. Aceitei, fui para a transição, e depois fui convidado a permanecer na equipe como secretário especial de desburocratização, gestão e governo digital.

PPF. Como você escolheu seu secretário-adjunto, que era um servidor da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental?

PU. Foi ideia do ministro Paulo Guedes, que eu concordava. Era sempre ter um *blend* de pessoas de fora, com pessoas de dentro, ou seja, trazer um pouco de ideias de fora misturadas com a experiência de quem já estava dentro. A ideia era buscar alguém que já estivesse nos quadros do novo Ministério da Economia, que resultou da fusão de vários ministérios. Tive uma interação muito boa com o Gleisson Rubin, que era secretário...

PPF. Qual cargo?

PU. Adjunto do Ministério do Planejamento. Ele era secretário-executivo do Ministério do Planejamento – um quadro fantástico, extremamente qualificado. Sabia todos os números, fiquei bem impressionado, assim como o Paulo Guedes. Quando tive a oportunidade, convidei Gleisson para ser meu secretário-adjunto.

PPF. Como você escolheu o secretário de gestão?

PU. Durante o governo de transição, recebi sugestões de várias pessoas, inclusive da carreira de EPPGG, que trouxeram alguns nomes. Fiquei de estudar as sugestões. Depois de escolher o Gleisson, comecei a conversar com ele sobre isso e pedi indicações de outras pessoas também. Algumas eu já conhecia, e fui fazendo uma lista de possíveis nomes. Marquei reuniões com as pessoas que eu ainda não conhecia. Foi assim que tive a oportunidade de me reunir com o Cristiano Heckert, que foi indicado pelo Gleisson Rubin e também por um grupo de apoio da carreira de EPPGG. Recebi mais uma ou duas referências sobre ele de outras pessoas. Quando nos encontramos, fiquei muito impressionado. Depois de avaliar e ponderar, entendi que ele seria a pessoa ideal para fazer parte do time como secretário de gestão.

PPF. Você mencionou que já tinha um programa de gestão, não é? Você já tinha uma encomenda de efetivar um programa de gestão para esse novo secretário?

PU. Na verdade, depois que definimos quem seriam os secretários, pedi que eles apresentassem ideias. Durante o governo de transição, organizamos um seminário interno na Enap, com a equipe da nova secretaria. Foi em janeiro, se não me engano, e o objetivo era discutir projetos.

Falei para todos: “Pessoal, tirem da gaveta tudo o que vocês sempre quiseram fazer e não puderam. Sejam livres para pensar ideias”. Trouxe algumas coisas que já tinha em mente, mas queria ouvir também o que o time achava. Juntos, definimos as prioridades para o governo. O objetivo era estabelecer uma agenda para cem dias, para seis meses e para um ano, o que íamos entregar em cada prazo.

PPF. Quais eram as prioridades da área de gestão?

PU. Não me lembro de todos os detalhes agora, mas cada uma das atribuições da Secretaria de Gestão tinha suas prioridades e projetos. Tínhamos a questão da central de compras, com o objetivo de fortalecer a central e estabelecer critérios claros, como uma curva ABC para focar nas aquisições com maior impacto. Também trabalhamos nas transferências federais, para dar mais transparência e celeridade, e na modernização e simplificação das estruturas organizacionais, tentando otimizar o máximo possível, já que havia vários tipos de estruturas. Na parte de compras, queríamos modernizar as regras. Me lembro que uma das demandas era regulamentar a doação de bens, algo que já tínhamos feito na Prefeitura de São Paulo, onde recebemos muitas doações. No governo federal, isso ainda não estava bem regulamentado, então criamos até alguns programas, como o Reuse, para o aproveitamento de materiais subutilizados. Desenvolvemos um plano com iniciativas que teriam impacto. A equipe foi bem criativa. Também queríamos modernizar o sistema de compras, como o ComprasNet, e estender o uso do pregão eletrônico para todos os recursos federais transferidos pela União. Outra prioridade era criar incentivos para que cooperativas pudessem participar das licitações, aumentando a competição, e permitir que empresas estrangeiras participassem, ampliando ainda mais a competitividade. Tínhamos também o programa TransformaGov, focado na simplificação e otimização das estruturas organizacionais.
Além disso, havia uma preocupação com a gestão patrimonial. Mesmo que não estivesse sob nossa responsabilidade direta, queríamos criar um sistema mais integrado. Também trabalhamos para simplificar o processo de transferências federais, reduzir custos em contratos de repasse da Caixa, que fiscalizava obras realizadas com recursos federais. E tínhamos o projeto do Almoxarifado Virtual, para fornecimento *just-in-time* de materiais de consumo. Criamos também a plataforma TáxiGov, que visava otimizar o uso de transporte por quilômetro rodado, em vez de deixar veículos à disposição, o que gerava ineficiências. Fizemos um grande trabalho de revisão e extinção de cargos, funções e gratificações que estavam em desuso ou ultrapassadas, ou que não tinham mais demanda. Trabalhamos na contratação centralizada de

serviços terceirizados, o que também era uma questão importante. Implementamos projetos de transparência, como o Painel de Compras, o Painel de Viagens da Administração Pública, o Painel de Obras e o Raio-X da Administração Pública Federal.

PPF. Você mencionou “impacto”. Na sua visão, como esse impacto seria mensurado?

PU. Depende da iniciativa. Podia ser pelo número de pessoas beneficiadas, um critério que usamos na transformação digital. Ao priorizar quais serviços seriam digitalizados, por exemplo, focamos nos mais demandados, como os do INSS e da Receita Federal. Dessa forma, aliviaríamos a vida de mais pessoas. Em outros casos, como economia de recursos, o critério era redução de gasto real. Outro critério era a eficiência, como liberar o maior número de horas dos servidores de tarefas operacionais ou de atividades com risco de retrabalho. Para as transferências federais, usamos uma curva ABC, priorizando aquelas com maior impacto ou maior risco de problemas. Sempre tentamos justificar com critérios que trouxessem o maior impacto positivo.

PPF. Quando o programa TransformaGov foi apresentado?

PU. Não me lembro exatamente a data, mas acho que foi no primeiro semestre de 2019.

PPF. E como ele foi apresentado?

PU. Se não me engano, o Cristiano Heckert estava presente, e o Marcos Kroll também. Havia mais gente, mas não me recordo de todos. O objetivo era pensar em como criar um programa que pudesse modernizar e otimizar as estruturas organizacionais, reduzir níveis hierárquicos e evitar áreas pequenas demais. Na Prefeitura de São Paulo, por exemplo, havia coordenadorias com apenas uma pessoa. Se essa pessoa saísse de férias, a função ficava desassistida. A ideia era reorganizar para que essas funções fossem absorvidas por outras áreas e houvesse mais pessoas aptas a lidar com as atribuições.

PPF. É interessante você falar disso, porque essa área de modernização das estruturas foi a que menos avançou no TransformaGov. Não avançou porque é uma área de disputa de poder, cargos... O que foi feito foi mais uma racionalização de nomenclatura, simplificação, centralização, mas ainda não se conseguiu estruturar as áreas olhando para a cadeia de valor

dos ministérios, correto? Muitas outras soluções avançaram, mas essa que você citou primeiro ao falar do TransformaGov foi uma que...

PU. Às vezes mirávamos em um alvo e acertamos em outro. Mas tinha a questão dos cargos, que era um problema. As estruturas ficavam muito engessadas, e os ministérios não conseguiam fazer sua reestruturação. A ideia era dar mais flexibilidade, respeitando certos critérios. Por exemplo, permitir que um cargo fosse transformado em dois, ou dois em um, desde que isso fizesse sentido. Queríamos dar flexibilidade e focar no resultado, sem engessar a estrutura. Nós não éramos donos da verdade, mas acreditávamos em parâmetros que dariam aos órgãos a flexibilidade necessária para se adaptar à sua realidade. Depois, fizemos uma lei que alterou as regras de cargos DAS, introduzindo uma metodologia mais flexível e com mais alternativas.

PPF. As pessoas ainda me perguntam como conseguimos fazer isso. No final, foi uma revolução na profissionalização da gestão pública. Quando o novo governo assumiu, ele não conseguiu lotear o Estado, porque você já tinha transformado todos os cargos em funções comissionadas executivas, e era muito caro revertê-los para cargos comissionados tradicionais.

PU. Essa era a ideia. Também criamos um decreto – que, na verdade, foi anterior ao TransformaGov, mas está 100% alinhado com ele – que estabelecia regras para a ocupação de cargos e funções. Nele, havia critérios como formação e experiência para a ocupação dos cargos. Esse foi, digamos, o embrião do projeto... Era um projeto que já estava meio pronto da gestão anterior, para ser justo. Revisamos e publicamos logo no início da nossa gestão, mesmo recebendo críticas de que estávamos engessando demais. Mas a ideia era qualificar: não era para qualquer pessoa ocupar os cargos; era necessário ter pertinência, experiência e formação adequada para cada posição.

PPF. Deixa eu te perguntar: ninguém academicamente entrevistou você sobre isso especificamente? Porque tem muito trabalho acadêmico e muita gente questionando como foi feito. Não é o escopo da minha pesquisa, mas várias pessoas já me perguntaram. Como vocês conseguiram fazer isso?

PU. Nas conversas que tivemos, naquela reunião em que discutimos projetos que estavam engavetados e que queríamos ter feito, surgiu este projeto.

PPF. Mas era um projeto da carreira, certo?
PU. Sim.

PPF. Foi uma coisa de início de governo, não é?

PU. Exatamente. Quando o governo começa, as pessoas ainda estão se organizando. Você chega com convicção e suporte técnico muito bom. Eu me lembro que o ministro Paulo Guedes apoiou, o ministro Sérgio Moro apoiou, o ministro Onyx Lorenzoni apoiou e o presidente Bolsonaro também apoiou. Então, saiu. Assim como o gov.br, foi algo feito logo no início da gestão. Por isso, foi importante saber o que já estava no radar e o que não havia avançado, para focar nisso desde o começo.

PPF. Foi fantástico. Tenho mais duas perguntas que você, de certa forma, já respondeu, sobre a formulação do programa e o problema que queriam resolver. Também já citou soluções oferecidas pela Seges antes do TransformaGov, como o TáxiGov, então vou pular essas perguntas para evitar redundância. Vou direto aos fatores políticos. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov, considerando o discurso daquele governo?

PU. O discurso principal era o de simplificação. Na secretaria em que eu trabalhava, falávamos muito sobre desburocratização, modernização e digitalização. A ideia era ter uma estrutura mais flexível, que permitisse testar coisas diferentes. Cada órgão tem uma realidade distinta, então precisa haver espaço para testes, como o teste A/B, por exemplo. O discurso era de modernizar porque o sistema estava engessado. Queríamos dar mais autonomia para quem estava na ponta, estabelecendo critérios para não virar bagunça, mas respeitando esses critérios e descentralizando o poder. Isso eliminaria gargalos, permitindo que as pessoas na ponta fizessem seu trabalho com maior capacidade institucional, em vez de tudo depender de uma única centralidade.

PPF. Então, você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov? Você pode descrevê-la?

PU. Havia uma equipe altamente preparada e todo mundo estava alinhado com a visão de modernizar, transformar e impactar. Além disso, tínhamos o apoio das lideranças superiores, como o ministro Paulo Guedes e o presidente Bolsonaro, que não interferiam nessas pautas. Isso deu mais liberdade para avançar, especialmente no início do governo, quando há mais possibilidade de realizar transformações. Eu já tinha aprendido na Prefeitura de São Paulo que o primeiro ano de gestão é o mais estratégico. É nesse momento que se conseguem fazer as mudanças estruturais mais impactantes. Por isso, focamos nas grandes transformações logo de início, sabendo que depois teríamos tempo para ajustes menores.

PPF. Na Prefeitura, você trabalhou com o Dória?

PU. Sim, como secretário de gestão.

PPF. Como você apresentou o programa ao ministro Paulo Guedes?

PU. Fizemos uma reunião, se não me engano, com o Cristiano, o Marcos Kroll, o Gleisson, e apresentamos as linhas gerais. O ministro Paulo Guedes foi muito receptivo, pois a visão era de modernizar, simplificar, focar no resultado, reduzir o microgerenciamento e dar mais autonomia e confiança às equipes. Esses são princípios que ele defende e pratica, então foi fácil contar com o apoio dele.

PPF. Houve pressões externas, como da mídia ou da sociedade, que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov?

PU. Não houve dificuldades significativas. Como a pauta era muito técnica e tinha o respaldo e apoio dos servidores e das equipes técnicas, sempre tivemos apoio. A mídia também foi positiva, e não me recordo de nenhum ponto que tenha gerado uma pressão negativa.

PPF. Quais atores você considera decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

PU. O time foi, sem dúvida, o ator número um. As pessoas que estavam trabalhando eram sêniores e tecnicamente muito preparadas. A carreira dos EPPGGs também foi importante, pois é uma carreira transversal que está presente em vários órgãos, ajudando a convencer da

importância do programa. Além disso, o fato de sermos o órgão central responsável pelas estruturas organizacionais nos permitiu implementar as regras e fazer com que os órgãos vissem benefícios em segui-las. Como consequência do programa, veio uma lei, que era uma demanda do Palácio do Planalto relacionada às funções militares. Aproveitamos essa oportunidade para organizar não apenas as funções militares, mas também as demais funções e cargos, criando um regramento claro e transparente.

PPF. Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, na formulação e implementação do TransformaGov?

PU. Fundamentalmente, sem os especialistas e gestores, o TransformaGov não teria acontecido da mesma forma. O impacto teria sido menor.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando o Plano de Gestão e Transformação com a Seges antes da publicação do decreto que instituiu o programa. Como foi esse processo de convencimento junto a esses órgãos? E qual foi a importância dos projetos-piloto, como o do MEC e do MCTI, para que o programa fosse formalmente instituído pelo presidente?

PU. Foi importante. Sempre trabalhamos com a ideia de testar, aprimorar e depois escalar. Graças à equipe e ao bom relacionamento que ela tinha com outros órgãos, conseguimos facilitar essas primeiras adesões. Fomos criando um histórico que nos permitiu escalar o programa depois. É importante dizer que usamos como referência a transformação digital que havíamos feito em cada um dos órgãos. No TransformaGov, seguimos a mesma metodologia: criamos um plano de transformação para cada órgão, com compromissos claros e uma forma de acompanhar a implementação de cada projeto.

PPF. Você considera o TransformaGov inovador? Por quê?

PU. Não o considero completamente inovador, pois flexibilizar as estruturas organizacionais era uma demanda antiga, assim como normatizar e organizar cargos e funções. O que fizemos foi consolidar essas demandas em um único programa para modernizar e simplificar a vida dos órgãos e ministérios, que realmente precisavam disso. Por exemplo, um chefe de gabinete em um órgão tinha uma responsabilidade diferente em comparação a outro órgão, mas antes não havia diferenciação. Com a mudança, criamos uma espécie de faixa, em que cargos eram

atribuídos de acordo com a complexidade e a responsabilidade do órgão, alinhando a estrutura com a realidade.

PPF. O TransformaGov foi muito mais do que isso, certo? Além de questões estruturais, ele englobou a gestão estratégica, especialmente após o fim do Ministério do Planejamento, quando essas atribuições foram combinadas dentro do Ministério da Economia. A gestão estratégica e o planejamento organizacional passaram para a Seges, que oferecia um cardápio de soluções, desde a gestão estratégica até o PGD, que evoluiu para o teletrabalho na administração pública federal. Adas mudanças estruturais, o TransformaGov também transformou o relacionamento da Seges com outros órgãos. Em vez de ser apenas um órgão normatizador, ele se tornou um provedor de soluções, oferecendo ferramentas para que os órgãos pudessem atingir uma maturidade de gestão. A Seges deixou de ser apenas um órgão que impunha regras para se tornar um parceiro, ajudando os órgãos a implementarem as mudanças necessárias. Cada órgão tem um nível de maturidade de gestão diferente, e a Seges oferecia suporte para que todos pudessem melhorar nesse aspecto.

PU. Sim, e além disso, dentro do plano de gestão estratégica, conseguimos publicar o decreto que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social, baseada no Índice de Desenvolvimento Humano e no Índice Gini. O objetivo era desdobrar essas metas por órgão, alinhando com a gestão estratégica e o planejamento. Isso também fez parte do arcabouço do TransformaGov.

PPF. Sim, eu era responsável pela gestão estratégica, então isso estava dentro das minhas atribuições também. Eu me lembro que o Cristiano chegou a me convidar para ser uma das DS-4 do programa, mas não pude aceitar. Meu nome não podia passar pela Casa Civil, pois eu era filiada a um partido de oposição na época, o PPS, que depois virou Cidadania. Então, eu fiquei como coordenadora-geral substituta do Gustavo, que era o coordenador responsável pelo TransformaGov. Acabei assumindo a chefia da Consultoria Executiva de Gestão Estratégica, mas acho que essa consultoria foi criada depois que você saiu, então você provavelmente não acompanhou esse período. Esse desdobramento que você mencionou ainda é um sonho que o Estado precisa buscar. A estratégia federal de desenvolvimento foi relegada. Você fez todo o PPA participativo e agora está construindo o Brasil 2050. Ainda assim, acho que a visão de Estado e o desdobramento estratégico que tínhamos muito claro na nossa equipe ainda é algo que o Estado precisa continuar buscando.

PU. Faz parte. Tudo tem um período de amadurecimento.

PPF. Em sua visão, o TransformaGov focou apenas na eficiência ou também teve objetivos de longo prazo? Qual legado você imaginava deixar?

PU. O objetivo tinha, sim, uma visão de longo prazo. O grande sonho era a estratégia federal de desenvolvimento econômico e social. As estruturas organizacionais eram apenas meios para atingir esse fim maior. O legado que queria deixar era estruturar a administração pública de acordo com essa estratégia, com a seleção das melhores pessoas para ocupar os cargos de acordo com a estrutura desenhada. Por isso sempre priorizamos processos seletivos para cargos de DS-4 para cima, mesmo para funções restritas a servidores, como a central de compras. Selecionamos uma pessoa que morava no Rio de Janeiro e trabalhava numa agência reguladora, mas que foi escolhida por ter um perfil legal para o momento do desafio que tínhamos. Isso funcionou em várias frentes.

PPF. A Lara continua lá até hoje, certo?

PU. Sim, até hoje. Gosto muito dela.

PPF. O bacana da Seges é que tivemos um período longo de gestores vindos da carreira, com uma visão de longo prazo. Desde a Patrícia Audi, o Gleisson, e depois Vogel. O Cristiano assumiu depois, e, nesse governo, o Pojo, que era um dos coordenadores gerais do governo anterior, conseguiu se manter. Isso evitou que acontecesse o que vimos em muitos órgãos, nos quais o que o governo anterior fez foi desmantelado. A Seges conseguiu manter o legado e fazer uma boa transição. Há algo mais que você acha relevante acrescentar que eu não tenha perguntado?

PU. Acho que não. Você perguntou bastante coisa.

PPF. Uebel, se você estiver disposto a participar de mais pesquisas acadêmicas, seria importante. Se não escutarmos quem teve a caneta na mão, não conseguimos fazer boas pesquisas. Eu te agradeço muito.

PU. Para mim, é um prazer.
PPF. Você e o Vogel eram as únicas pessoas com quem eu não tinha um relacionamento direto, e consegui entrevistá-los por meio de outras pessoas que indicaram o contato. Isso é importante para a academia.

PU. Que bom. Estou à disposição. Se precisar de mim, é só me acionar. Se alguém precisar de algo que eu possa contribuir, podem compartilhar meu contato. Sou acessível e sempre serei. Minha intenção é contribuir, compartilhar e aprender.

PPF. Muito obrigada. De coração, você mudou a história da gestão pública no país, e digo isso como alguém que era muito contra o governo da época.

PU. Obrigado.

PPF. Foi a liberdade que você deu para a burocracia que nos permitiu avançar em pautas que há muito queríamos. Por outro lado, a burocracia estatal mostrou que o Brasil tem uma equipe qualificada, servidores comprometidos. E quando política e burocracia andam juntas, podem fazer grandes avanços no país.

PU. Concordo 100%. Sempre que falo em público, reforço isso. Já passei pela prefeitura de São Paulo, mas não dá para comparar com o nível do governo federal. Amigos meus que trabalham nos governos do Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina sempre dizem que o governo federal está anos-luz à frente, especialmente com a especialistas em gestão pública do EPPGGs, que são muito preparados. A questão da transversalidade também ajuda a formar essas pessoas. Sou favorável a carreiras transversais, porque em todo lugar que você vai, você aprende e contribui, e isso ajuda a elevar o nível geral e reduzir as disparidades entre áreas e órgãos. Estou à disposição para contribuir. Sou muito grato pela oportunidade que tive e, se um dia tiver a chance de voltar, com certeza voltarei.

PPF. Estaremos por aqui. Falo para todo mundo que só saio quando me aposentarem compulsoriamente. Tenho 43 anos, então ainda faltam 32 para o governo me expulsar!

PU. Você ainda tem muito tempo para contribuir! E, como brasileiro, agradeço o seu trabalho, sei que é de alto impacto. Admiro muito o que você faz. Falei isso também para o Pojo quando ele assumiu, sou fã incondicional do trabalho de vocês.

PPF. Muito obrigada.

PU. É isso, um abraço.

PPF. Valeu, tchau.

PU. Quando ficar pronto, me avisa.

PPF. Claro, mando o convite para a defesa *on-line* e também a dissertação. Muito obrigada, tchau.

PU. Sucesso no trabalho, um abraço. Tchau, tchau.

Arquivo: Entrevista mestrado - Weskley-20240916_170411-Gravação de Reunião – Tempo de gravação: 56 min e 42 seg

Realizada em 16 de setembro de 2024

Identificação: Patrícia Parra Ferreira (entrevistadora), Weskley Rodrigues dos Santos (entrevistado)

PPF. ...Direitinho, para a pesquisa é bem mais fácil. Você leu o termo de consentimento? Você já me mandou assinado, certo?

WRS. Sim.

PPF. Vou gravar a entrevista apenas para registro e para fazer a transcrição. Depois, vou submetê-la a você para validação, ok?

WRS. Perfeito. Combinado.

PPF. Para registro, fale seu nome, o cargo que ocupou no governo Bolsonaro e o período.

WRS. Weskley Rodrigues. Na época do programa TransformaGov, ocupava o cargo de assessor no gabinete da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

PPF. Por que você foi trabalhar na Seges?

WRS. Atualmente, sou servidor da carreira do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No final de 2018, eu estava como Secretário de Gestão Estratégica aqui no CNMP, e o Cristiano recebeu o convite para assumir a Secretaria de Gestão. Ele me convidou para ser um dos assessores no Gabinete. O que me atraiu a ir para o Executivo foi a proposta de trabalho. O Cristiano tinha a visão de que a Secretaria de Gestão (Seges) teria uma oportunidade de coordenação entre os ministérios na pauta de gestão estratégica na Esplanada, que é um tema muito carente. Isso me chamou a atenção e, por conta disso, eu fui. Foi esse

ponto que se vincula muito com o tema TransformaGov, pois foi ali que nasceu a sementinha para construir o programa.

PPF. Qual foi a sua participação na formulação do TransformaGov?

WRS. No início, no papel de assessor do Gabinete, prestei apoio na articulação interna da Secretaria de Gestão (Seges). À época, não havia uma área formalmente estabelecida na estrutura organizacional da Seges responsável pelo programa TransformaGov, que ainda estava em discussão no âmbito do Gabinete. Havia a intenção de criar uma Coordenação-Geral, diretamente vinculada ao Gabinete da Seges, para gerenciar o TransformaGov. A Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa (CGSIM) foi a designada para essa função, responsável por conduzir a agenda de simplificação dos processos administrativos.

Naquele momento, a discussão se concentrava principalmente nas relações entre governo e cidadãos, enquanto a relação interna da administração pública e a simplificação dos seus processos recebiam menos atenção. A CGSIM foi idealizada para preencher essa lacuna, com a implementação de ferramentas, programas e projetos voltados à simplificação administrativa.

O papel no Gabinete envolveu a colaboração na idealização do programa, articulando com os dirigentes e coordenadores-gerais responsáveis pela sua institucionalização e implementação. Foram realizadas reuniões com o secretário, diretores e coordenadores-gerais da Seges para definir o TransformaGov e suas formalidades. Entre as responsabilidades, apoiei na elaboração de notas técnicas e na redação da minuta do decreto que institucionalizou o programa. Além disso, foi feita a consolidação das informações ao longo do processo. O nome "TransformaGov" surgiu em uma reunião, como sugestão da Soraya em um processo de *brainstorming*, baseada na ideia de transformação, alinhada ao objetivo de melhorar a gestão pública.

PPF. Não me lembrava de quem era a ideia do nome.

WRS. Foi uma experiência muito positiva. Naquela reunião, também discutimos as etapas do programa. Lembro de ter mencionado a fase de ideação, que estava diretamente relacionada ao processo de inovação. Minha função era participar dessas discussões, oferecendo assessoramento técnico ao Gabinete e apoiando a integração dos diferentes atores envolvidos,

até que fosse estabelecida uma estrutura formal e permanente para conduzir a iniciativa. Minha atuação foi desde a concepção até o lançamento do TransformaGov, e, quando o programa foi oficialmente implementado, já havia uma estrutura mínima, com recursos e equipe, para gerenciá-lo. Meu principal papel foi durante a fase de ideação e concepção, contribuindo para o surgimento do TransformaGov.

PPF. Qual é o problema identificado que precisa ser solucionado pelo programa? Por que esse problema foi considerado importante?

WRS. O problema pode ser analisado sob diferentes perspectivas. Um dos principais desafios é a falta de recursos, o que torna fundamental a otimização dos processos para garantir a entrega eficiente de programas e políticas públicas. A questão central é a eficiência.

PPF. Seria uma questão de eficiência mesmo...

WRS. Exatamente. O contexto no qual o TransformaGov surgiu tinha como foco melhorar a eficiência na administração pública. Isso pode ser feito de duas formas: otimizando a relação entre produtos e insumos ou aumentando a capacidade de entrega de resultados. O objetivo é que essa relação seja positiva. O TransformaGov foi criado com o propósito de melhorar o uso dos nossos recursos, principalmente em relação à gestão de pessoas. Sabemos que há áreas com equipes sobrecarregadas e outras em que o capital humano não está sendo bem aproveitado, refletindo as diferentes realidades dentro do Executivo federal. Portanto, melhorar a gestão de pessoas é essencial.

A estrutura organizacional também é um ponto crítico. No Executivo federal, as estruturas costumam ser muito hierarquizadas e robustas, e precisamos repensar esses modelos, não apenas em termos de cargos e funções, mas buscando novos arranjos institucionais que aprimorem os processos e a entrega de políticas públicas.

Outro aspecto fundamental são os processos operacionais. Lembro de um exemplo marcante de 2019: o secretário precisava assinar fisicamente um documento para validar ligações telefônicas, mesmo em um momento em que muitos processos já eram digitais e automatizados. Esse tipo de rotina precisava ser modernizado para acompanhar a evolução tecnológica.

PPF. E carimbar.

WRS. Essa era a realidade do problema. Embora a administração pública tenha avançado, ainda enfrentávamos desafios básicos em procedimentos administrativos, que eram bastante rudimentares. Tanto as atividades a serem realizadas quanto a forma como eram executadas eram manuais, excessivamente burocráticas e demoradas. Em resumo, o problema central que o programa TransformaGov buscava resolver era a questão da eficiência na administração pública. Precisávamos aprimorar a capacidade do Poder Executivo de entregar resultados e melhorar o uso dos recursos, como pessoas, estruturas e processos administrativos.

PPF. Quais políticas públicas ou soluções estavam disponíveis ou foram formuladas para resolver o problema? Já existiam muitas coisas para serem implementadas? Foram criadas mais soluções? Começou com alguma coisa e depois surgiram outras?

WRS. Antes da nossa entrevista, li o termo de consentimento e vi o título da sua dissertação, que relaciona a teoria dos fluxos múltiplos. Achei interessante, pois estudei sobre isso também.

PPF. Estou perguntando sobre os fluxos, o fluxo certinho [risos].

WRS. Isso é interessante, porque o modelo dos fluxos múltiplos tem sua origem no modelo da "lata de lixo" (Garbage Can), que mostrava que algumas soluções já estavam disponíveis e o gestor apenas precisava aproveitar o momento certo para implementá-las. Esse conceito de "fluxo de soluções" é muito relevante. O TransformaGov tem um caráter inovador não apenas pelos seus objetivos de melhorar a gestão pública, mas também por ser um programa que agrega várias iniciativas já existentes, mas que não estavam sendo plenamente utilizadas ou empoderadas. O TransformaGov conseguiu reunir essas iniciativas e dar a elas maior visibilidade. Um exemplo disso é a questão da governança e da gestão estratégica, que é um dos pilares do programa. A administração pública ainda precisava avançar muito nesse aspecto. Na época, já havia discussões sobre a necessidade de uma norma que estabelecesse os requisitos mínimos para o planejamento estratégico. Nos diversos ministérios da Esplanada, cada um fazia seu planejamento estratégico de maneira diferente: alguns contratavam consultorias, outros utilizavam os servidores da casa, e outros faziam *benchmarking*. Cada planejamento era único. Então, por que não estabelecer um conjunto mínimo de itens que todo

planejamento estratégico deveria conter? Essa era uma solução praticamente pronta, apoiada em experiências e estudos acumulados, que resultou na IN-24 de 2020. Essa norma padronizou elementos essenciais, como a cadeia de valor, os objetivos estratégicos, o portfólio de indicadores e metas, além das rotinas de monitoramento.
Outro pilar do TransformaGov é a questão dos arranjos e modelos organizacionais. Já havia estudos técnicos, discutidos com a academia e o campo do direito administrativo, que buscavam repensar os modelos da administração pública. Esses estudos, liderados pelo Departamento de Modelos Organizacionais (Demor), discutiam a necessidade de atualizar a estrutura organizacional, ainda baseada no Decreto-Lei 200 de 1967, que precisa ser modernizada.

PPF. Estamos tentando atualizar novamente.

WRS. Exatamente. Essa também era uma solução pronta. Aproveitamos aqueles estudos e elaboramos uma minuta de Projeto de Lei, que agora está sendo retomada pelo grupo de trabalho do MGI em parceria com a Advocacia Geral da União. Muitos aspectos já estavam sendo discutidos e disponíveis, e o TransformaGov surgiu como uma oportunidade de unificar esses esforços e iniciativas.

Um dos grandes méritos do TransformaGov é que ele funciona como uma relação de fornecedor e cliente para os órgãos públicos. O programa oferece soluções e serviços que facilitam a vida dos órgãos, seus "clientes". Por exemplo, se um órgão queria digitalizar seu assentamento funcional, já existia uma solução disponível na Secretaria de Gestão de Pessoas, que é o órgão central do Sepec. O TransformaGov organizou essas iniciativas em um pacote integrado e ofereceu aos órgãos: "O que você precisa? Acesso ao assentamento digital? Consultoria para planejamento estratégico integrado?" O programa reuniu diversos produtos e serviços que já estavam disponíveis, mas eram tratados de forma isolada, e muitos órgãos não tinham acesso ou conhecimento sobre eles. O programa serviu como um catalizador na implementação dessas soluções. Isso permitiu otimizar rotinas e tornar a gestão mais eficiente.

PPF. Na sua opinião, quais fatores políticos influenciaram a decisão de implementar o TransformaGov? Como a troca de governo, em 2019, influenciou a formulação e implementação do programa?

WRS. O governo federal à época priorizava a eficiência na administração pública, como refletido nas ações e discursos adotados. Nos primeiros meses de 2019, houve um esforço claro para reduzir estruturas, cortar cargos e otimizar a gestão pública. Esse ambiente político foi extremamente favorável para o surgimento do TransformaGov. Sem esse cenário, marcado por um discurso de austeridade fiscal, cortes nos gastos públicos e melhoria na prestação de serviços, o programa talvez não tivesse tido a mesma força. O jargão "fazer mais com menos" era amplamente utilizado, especialmente na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, cuja própria existência indicava a prioridade dada à simplificação e desburocratização. Esse contexto político foi crucial para fortalecer a institucionalização e implementação do TransformaGov, alinhado com a narrativa de corte de gastos, otimização e simplificação administrativa.

PPF. Quais foram os principais desafios enfrentados durante o desenvolvimento inicial do TransformaGov?

WRS: Identifico dois principais desafios. O primeiro foi de ordem política: a dificuldade em "vender" o programa para os demais órgãos. Para que o TransformaGov fosse eficaz e gerasse impactos, era essencial que os órgãos reconhecessem os benefícios do programa para sua realidade e firmassem um Plano. Esse plano implicava que o órgão assumisse certas responsabilidades, o que nem sempre era bem recebido. Ninguém gosta de sair de uma reunião com novas tarefas. Assim, o programa enfrentou o desafio de convencer os órgãos públicos federais, autarquias e fundações de que os serviços e produtos oferecidos iriam efetivamente melhorar suas operações. Foi necessário engajar a alta administração de cada órgão para que assinassem o respectivo plano. No início, cada plano assinado era uma conquista celebrada.

PPF. Eram o PGTs.

WRS.
Exatamente, o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). No início da implementação do TransformaGov, o desafio político de convencer os órgãos a firmarem o PGT foi significativo. Além disso, havia o desafio da gestão do programa. À medida que buscávamos ampliar a adesão – o que era positivo, pois aumentava o alcance do programa – também enfrentávamos a crescente complexidade de sua gestão. Gerir um PGT com um, dois ou três órgãos era uma coisa, mas à medida que atingimos centenas de órgãos, a tarefa tornou-

se muito mais desafiadora. Cada órgão que assinava o PGT trazia um conjunto de entregas específicas, e acompanhar essa multiplicidade de planos e entregas era complexo.

Por exemplo, um órgão que firmava um PGT podia solicitar entregas em áreas como gestão de pessoas, processos, logística e arranjos organizacionais. Para cada dimensão do TransformaGov, basicamente três atores estavam envolvidos: a Seges, que coordenava o PGT; a área responsável pelo produto ou serviço a ser disponibilizado; e o órgão que desejava implementar a solução. A coordenação do programa tinha que gerenciar esses três atores. Embora a Seges coordenasse o TransformaGov, muitas vezes não tinha controle direto sobre as áreas que ofereciam as soluções, o que complicava o alinhamento das expectativas dos órgãos que queriam implementar essas mudanças.

Além disso, o TransformaGov começou com uma equipe reduzida, poucos recursos e sem muita experiência, já que se tratava de uma iniciativa nova. O programa buscava romper barreiras funcionais, oferecendo soluções aos órgãos independentemente da origem, fosse da área de gestão de pessoas, da Seges, ou de outra área. O desafio principal foi gerenciar as expectativas, intenções e prazos estabelecidos nos PGTs, enquanto trabalhávamos para acelerar a implementação das ferramentas disponíveis.

PPF. Vai falando, eu vou me empolgando de novo, porque foi um período tão bacana das nossas vidas. Foi uma experiência tão legal, não é à toa...

WRS. Para mim, Patrícia, esse período da minha carreira foi um dos mais significativos. Houve uma oportunidade concreta, com um contexto político favorável (o que nem sempre é o caso), e a equipe estava bem estruturada, composta por pessoas altamente engajadas. Foi, sem dúvida, um momento marcante.

PPF. Vou perguntar formalmente: você percebeu uma janela de oportunidade para a implementação do TransformaGov? Quais foram os argumentos usados para convencer seus superiores a apoiarem essa implementação? Quais argumentos sustentavam a existência do programa?

WRS. Vou relacionar com a questão do problema. Havia um problema claro no cenário político, e o TransformaGov trazia grandes expectativas quanto aos resultados. Um dos

principais benefícios do programa era a economia de recursos. Um dos indicadores de acompanhamento da implementação era justamente a redução de gastos públicos. Pense em processos manuais, que envolviam vários servidores, sendo transformados em processos digitais. Isso gerava economia de tempo, pessoas e recursos, que se convertia em redução de despesas. Esse foi um dos principais argumentos para apoiar a implementação do TransformaGov.

Outro argumento forte era a missão da Secretaria de Gestão, que buscava oferecer soluções para melhorar a administração pública em diferentes frentes, desde a gestão operacional até a gestão estratégica, governança e estrutura organizacional. Esses pontos atendiam diretamente aos anseios da alta administração, que desejava simplificação, desburocratização e melhor organização interna. Assim, quando apresentávamos um programa que oferecia essas melhorias, os argumentos se tornavam ainda mais convincentes.

A gestão estratégica, a governança, o aperfeiçoamento da gestão de pessoas e a modernização das estruturas organizacionais e arranjos institucionais eram questões alinhadas com as prioridades da alta administração. O TransformaGov trazia soluções já disponíveis, como o SCDP, o ComprasGov e o TransfereGov (anteriormente Plataforma Mais Brasil), que visavam modernizar e simplificar a administração pública. Com esses argumentos, foi possível convencer a alta administração, que apoiou a implementação e monitorou regularmente os avanços do programa por meio dos indicadores de desempenho.

PPF. Esses indicadores são públicos ou posso acessá-los em algum lugar? Existe algum painel ou algo do tipo? Eles eram publicados?

WRS. Sim. Patrícia, eu não tenho o link exato, mas essas informações são públicas. Não tenho certeza se ainda estão disponíveis na internet, mas lembro que foi criado um painel que mostrava dados sobre a quantidade de PGTs firmados e a economia gerada, além dos principais números do TransformaGov.

PPF. Não, acho que tenho, sim. Acho que se refere ao mesmo painel, o número de PGTs firmados...

WRS. Exatamente, tem um mapa do Brasil, e ao lado há filtros.

PPF. Eu tenho. O Léo me passou e eu usei para escrever o projeto.

WRS. Ótimo, perfeito. Se não me engano, na época, no site, havia um balanço.

PPF. Não, mas já me passaram, sim. Pode ficar tranquilo. Houve pressões externas, da mídia, de outros órgãos ou da sociedade que contribuíram ou dificultaram a criação do TransformaGov?

WRS. Estou pensando se houve alguma ação concreta na época. Olha, não me recordo de algo muito específico da mídia.

PPF. Eu também não me recordo. Você é a segunda pessoa que estou entrevistando também não se recorda. Vou considerar para a pesquisa que não houve.

WRS. Podemos destacar o fomento exercido pelo TCU, que frequentemente recomenda a adoção de melhores práticas de governança e gestão estratégica. Como não havia uma norma geral aplicável a toda a administração pública, essas recomendações do TCU eram constantes. Quanto à mídia, não me recordo de nada específico.

PPF. Quais atores foram decisivos para que o TransformaGov fosse aprovado e implementado?

WRS. O então secretário de Gestão, Cristiano Heckert, desempenhou um papel central, pois possuía a autoridade e a liderança necessárias para mobilizar os demais atores e ressaltar a importância do programa. O secretário especial, responsável por desburocratização, gestão e governo digital, e a Casa Civil também tiveram papéis cruciais, especialmente porque a implementação do programa dependia de um decreto.

PPF. Como você avalia o papel dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na formulação e na implementação do TransformaGov?

WRS: O papel dessa carreira é fundamental. O TransformaGov depende bastante dos EPPGGs, pois sua essência está totalmente alinhada com a natureza da função, voltada para a gestão governamental. A Coordenação-Geral de Simplificação, criada na época e vinculada ao

gabinete, foi composta majoritariamente por EPPGGs e, ao longo do tempo, cresceu tanto em magnitude quanto em número de profissionais, eventualmente tornando-se uma diretoria. Essa coordenação, que deu origem ao Departamento de Transformação Governamental (DTGov), tinha o TransformaGov como principal ação. O departamento era formado principalmente por EPPGGs, e cada um dos PGTs firmados tinha um EPPGG responsável por acompanhar sua implementação e atuar como ponto focal na relação com os órgãos. Portanto, o papel dos EPPGGs foi crucial para o sucesso do programa, sendo determinante para sua execução eficaz.

PPF. Em minha pesquisa, estou estudando um pouco sobre a burocracia, especialmente as novas literaturas que abordam a burocracia clássica e inovadora. Gostaria de saber se você considera que a burocracia presente na Seges, naquele momento, era do tipo weberiana clássica, presa em procedimentos, ou se poderia ser considerada uma burocracia inovadora.

WRS. Na minha visão, era claramente mais inovadora. Embora o TransformaGov tenha sido formalmente instituído por meio de um decreto, ele já estava sendo implementado antes da publicação da norma. Isso rompe um pouco com a lógica da burocracia clássica de Max Weber, que se baseia no poder racional-legal, onde a legitimidade para agir depende de uma norma formal. Os atores envolvidos no programa já estavam atuando, mesmo sem uma norma específica, respeitando, é claro, o princípio da legalidade. Não havia ilegalidades, mas estávamos buscando os resultados desejados pelo programa, mesmo sem nos prendermos ao formalismo burocrático.

Considero que, naquele momento, a burocracia era mais inovadora do que clássica, pois estávamos focados em resultados, ao contrário da burocracia tradicional, que tende a priorizar os procedimentos em detrimento dos resultados. O contexto do TransformaGov estava voltado para a implementação de soluções e a obtenção de resultados, ao invés de se concentrar exclusivamente nos trâmites processuais. Posteriormente, passamos a formalizar os processos dos PGTs, com a criação de uma estrutura, site e relatórios. Mas, no contexto inicial do programa, a burocracia era definitivamente mais inovadora.

PPF. Alguns órgãos aderiram ao TransformaGov assinando os PGTs com a Seges antes da publicação do decreto que formalizou o programa. Como ocorreu esse convencimento junto a esses órgãos e qual foi a importância dos projetos-piloto, como o do MEC, para que o programa fosse efetivamente instituído pelo presidente?

WRS. O programa TransformaGov apresentou um argumento bastante positivo, oferecendo soluções concretas aos órgãos. Embora os órgãos tivessem responsabilidades definidas nos PGTs, o programa fornecia ferramentas para melhorar suas operações. O processo de convencimento foi facilitado pela clara intenção de promover melhorias. O TransformaGov estava preparado para identificar as principais dificuldades dos órgãos e oferecia soluções já disponíveis por meio dos órgãos centrais em áreas como gestão de pessoas, compras, logística, modelos organizacionais e estruturas. A abordagem do programa era: “Quais são seus desafios? Estamos prontos para ajudar.” Isso tornou o convencimento mais eficaz.

Essa estratégia de política pública foi especialmente valiosa, pois não se baseava em imposições normativas, mas sim no foco nos resultados que poderiam ser alcançados. Esse modelo é algo raro na administração pública, onde muitas vezes se recorre a portarias, decretos ou leis para obrigar a implementação de iniciativas, acreditando que os órgãos resistirão. No entanto, o TransformaGov rompeu com essa lógica ao, inicialmente, persuadir os órgãos dos benefícios que o programa poderia trazer, resultando em uma aceitação voluntária por parte deles.

PPF. Como você avalia a mudança no relacionamento entre a Seges, enquanto órgão central do Siorg, e os órgãos setoriais e seccionais promovida pelo TransformaGov?

WRS. Vejo essa mudança como uma maior aproximação. No caso de sistemas estruturadores como o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), já existia uma coordenação natural entre o órgão central, os órgãos setoriais e seccionais. No entanto, acredito que o programa TransformaGov intensificou essa proximidade. Como o programa estava diretamente vinculado ao Siorg, a ideia na época era que cada órgão que assinasse os PGTs contasse com um servidor responsável por ser o ponto focal do programa. A GSISTE do Siorg foi usada como uma espécie de "cenourinha" para incentivar a adesão. Era um incentivo adicional aos primeiros órgãos que assinassem os PGTs, fortalecendo a implementação. Com isso, o ponto focal do Siorg nos órgãos setoriais ou seccionais estabelecia um contato direto com o programa, facilitando a comunicação e execução das ações. Assim, acredito que houve uma maior aproximação entre o órgão central e os setoriais e seccionais no contexto do Siorg.

PPF. Você percebeu mudanças institucionais promovidas pelo TransformaGov nos órgãos onde foi implementado? Quais?

WRS. Essa é uma pergunta para a qual não tenho uma contribuição prática, pois minha atuação estava mais voltada à concepção e idealização do programa, na fase de criação do TransformaGov. Após essa fase inicial, o programa passou a ser responsabilidade de uma área específica na Seges, e eu já não acompanhava de perto a implementação e os resultados em si. As informações que chegavam até mim, no nível do gabinete da secretaria, eram mais relacionadas aos resultados consolidados, como economia gerada e o nível de implementação das soluções. O Painel Raio-X, criado à época, permitia acompanhar as soluções implementadas e os órgãos que as adotaram. Conseguíamos acompanhar isso em um nível mais macro, mas não tenho, de imediato, exemplos específicos de mudanças em órgãos individuais. Lembro, no entanto, que houve uma economia significativa gerada e uma alta taxa de implementação em soluções como o PEI, processo eletrônico, compras centralizadas e atas de registro de preço. No entanto, não tenho, neste momento, informações detalhadas sobre mudanças institucionais em órgãos específicos.

PPF. O questionário é diverso... Existe um para a secretaria especial, um para o Cristiano, outro para os servidores envolvidos... Cada um contribui de forma diferente.

WRS. Entendido, mas espero que essa resposta não me deixe com uma nota zero, certo? [risos]

PPF. Quais soluções surgiram dentro do TransformaGov que você considera inovadoras?

WRS. Uma solução que considero inovadora, implementada na época, foi o Índice de Gestão Estratégica. No contexto do TransformaGov, uma das dimensões abordadas era a governança e a gestão estratégica. O objetivo era incentivar os 192 órgãos da administração pública federal a aprimorar seus processos de gestão estratégica. Para gerenciar melhor, surgiu o Índice de Gestão Estratégica, que avaliava a maturidade dos órgãos nessa área. Embora o indicador ainda apresentasse algumas limitações, como a forma de medição e a coleta manual dos dados, a ideia era bastante interessante, pois proporcionava uma visão consolidada sobre o nível de maturidade em gestão estratégica nos órgãos. Outro ponto relevante foi o engajamento no programa. Como mencionei anteriormente ao falar da burocracia inovadora, considero que a condução do TransformaGov foi positiva. Uma experiência marcante foi o acompanhamento

da alta administração, que não apenas monitorava os resultados, mas também fazia uma análise crítica, questionando o progresso da implementação dos PGTs, o que incentivava a execução das soluções. Nem sempre esse tipo de monitoramento é feito de maneira adequada em programas e políticas públicas, e essa experiência de monitoramento foi bastante enriquecedora.

PPF. Na sua visão, o programa TransformaGov focou apenas na eficiência ou ele teve outros objetivos de longo prazo?

WRS. Essa é uma questão interessante. Se pensarmos no conceito de eficiência nesse contexto, podemos também considerar a efetividade. A Seges sempre teve, a meu ver, um foco mais voltado para a gestão interna dos órgãos públicos, visando melhorar os processos administrativos. Não havia um impacto direto no cidadão, mas sim uma melhoria nos procedimentos da administração pública federal, como em compras e gestão de pessoas. Embora isso eventualmente beneficie a sociedade por meio de políticas públicas mais eficazes, o foco principal estava na eficiência interna dos órgãos. No longo prazo, a melhoria da gestão pública certamente teria um impacto positivo na sociedade, mas, inicialmente, o objetivo era otimizar os processos e rotinas administrativas. O impacto direto na sociedade não era um objetivo claramente declarado no curto prazo, mas, a longo prazo, a melhoria da gestão pública como um todo seria um benefício indireto.

PPF. Há algo mais que você acha relevante acrescentar sobre o programa, algo que eu não tenha perguntado?

WRS. Falando sinceramente, acredito que o TransformaGov foi criado com intenções muito positivas e sem estar atrelado a questões políticas. Acho que o programa deveria ter continuidade, especialmente em meio às transições de governo. Com mudanças de gestão, muitas iniciativas como essa perdem força. Seria importante garantir a continuidade do programa, mesmo com as mudanças políticas e administrativas. Hoje, o TransformaGov não está tão em evidência, outras pautas surgiram, e a secretaria passou por reestruturações. A inovação, por exemplo, agora faz parte de outras agendas. O grande desafio é continuar implementando programas e políticas públicas, mantendo essa continuidade apesar das transições políticas.

PPF. Weskley, muito obrigada pela sua participação. Agora vou encerrar a gravação formalmente para podermos conversar mais um pouquinho. Muito obrigada.

Contatos	
Nome e Cargo da Autoridade aprovadora do PGT:	
Ponto focal de Coordenação do PGT:	
(DDD) Telefone:	**E-mail:**
Ponto focal substituto:	
(DDD) Telefone:	**E-mail:**