

## Nota Técnica – 56: Limitações Estruturais do Estado Brasileiro para Inovação no Planejamento e na Gestão Pública: Uma Análise Crítica das Propostas do IIPP

Sergio Kelner Silveira<sup>1</sup>

Carolina Beltrão de Medeiros<sup>2</sup>

### Introdução

O relatório "*State Transformation in Brazil*"<sup>3</sup>, elaborado pelo *Institute for Innovation and Public Purpose* (IIPP) sob encomenda do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), apresenta uma visão ambiciosa para a transformação do Estado brasileiro. No entanto, uma análise aprofundada das condições estruturais da administração pública brasileira revela desafios significativos para sua implementação. Esta Nota Técnica analisa criticamente as propostas do IIPP à luz de evidências empíricas resultantes de pesquisas realizadas pela SNAS<sup>4</sup> e Fundaj sobre as capacidades estatais brasileiras.

### A Proposta do IIPP

O relatório do IIPP estrutura-se em três pilares fundamentais para a transformação estatal:

- i. Compras Públicas Orientadas por Missões. A proposta visa transformar o sistema de compras públicas em um instrumento estratégico para promover inovações alinhadas com objetivos de interesse público. O modelo prevê:
  - Estabelecimento de propósitos compartilhados entre participantes do ecossistema local
  - Desenvolvimento de coalizões e cultura de aprendizado
  - Implementação de condicionalidades contratuais para práticas sustentáveis e inovação
  - Criação de estruturas de governança interministerial
- ii. Fortalecimento Estratégico das Empresas Estatais. O IIPP propõe uma reformulação na governança das estatais para potencializar seu papel como agentes do desenvolvimento nacional, incluindo:
  - Estabelecimento de uma unidade central de coordenação estratégica
  - Ampliação do suporte técnico através da reestruturação da SEST
  - Reorientação das estatais para objetivos de desenvolvimento sustentável
- iii. Infraestrutura Pública Digital. O desenvolvimento de uma infraestrutura digital pública robusta é apresentado como fundamental para a modernização administrativa, contemplando:
  - Integração de sistemas e infraestruturas digitais compartilhadas

<sup>1</sup> Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

<sup>2</sup> Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

<sup>3</sup> <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2025/feb/state-transformation-brazil>

<sup>4</sup> Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)

- Aproveitamento estratégico das estatais de TI
- Fortalecimento da coordenação interfederativa
- As propostas do IIPP partem de premissas que nem sempre dialogam com a realidade do Estado brasileiro:

### **Visão Idealizada da Capacidade de Coordenação Federativa**

O documento do IIPP assume um nível de articulação e integração entre entes federativos que não se verifica na prática, especialmente em segmentos com maior vulnerabilidade institucional. Três aspectos precisam ser levados em consideração:

- Expectativa de Alta Capacidade Técnica: A proposta desconsidera o déficit de formação técnica e a alta rotatividade de profissionais, comprometendo a sustentabilidade das inovações.
- Pressupostos de Maturidade Institucional para Modelos Participativos: O modelo "bottom-up" proposto encontra barreiras em contextos de baixa participação social e fragilidade dos instrumentos de governança.
- Limitações na Articulação entre Governos Federal, Estaduais e Municipais: A coordenação federativa enfrenta desafios significativos devido a divergências de prioridades políticas, variações na capacidade administrativa e assimetrias de recursos entre os entes. A falta de mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental, somada a conflitos de competência e sobreposição de atribuições, dificulta a implementação de políticas integradas e sustentáveis. Esses fatores geram lacunas na comunicação, descontinuidade de programas e ineficiência na utilização de recursos públicos.

### **Limitações Estruturais: Evidências Empíricas em Políticas Públicas**

#### i. Fragilidades na Coordenação Federativa (2016-2018)

Conforme estudo realizado pela SNAS e Fundaj entre 2016 e 2018, com participação de 700 gestores municipais em 45 municípios, foram identificados obstáculos estruturais críticos, que podem servir de evidências empíricas às propostas do IIPP:

- Dificuldade de articulação intergovernamental: Falta de integração entre os entes federativos no planejamento e gestão de políticas públicas.
- Capacidade técnica municipal insuficiente: Déficit de expertise técnica para implementação e monitoramento de programas.
- Descontinuidade administrativa: Rotatividade de gestores e interrupção de projetos devido a ciclos políticos.
- Assimetrias regionais: Disparidades marcantes em capacidades estatais entre municípios, especialmente em regiões periféricas.

#### ii. Desafios na Implementação de Modelos Participativos (2020-2024)



Em continuidade às investigações, a análise da Fundaj (2020-2024) sobre o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e o Programa Bolsa Família apontou limitações críticas em modelos bottom-up:

- Integração precária de sistemas: Baixa interoperabilidade entre bases de dados federais e municipais.
- Participação social limitada: Fragilidade na articulação com conselhos locais e baixo engajamento da sociedade civil.
- Restrições à autonomia municipal: Centralização decisional que limita adaptações locais aos programas.
- Instabilidade de recursos humanos: Alta rotatividade de profissionais e falta de capacitação continuada.

### **Barreiras Institucionais e Operacionais ao IIPP**

A pesquisa da Fundaj (2020-2024) também destacou entraves à implementação das propostas do IIPP (Instrumentos Integrados de Planejamento e Participação):

- Infraestrutura tecnológica deficitária: Municípios com acesso desigual a recursos digitais básicos.
- Qualificação digital insuficiente: Corpos técnicos sem domínio de ferramentas modernas de gestão.
- Subfinanciamento em TI: Investimento crônico abaixo do necessário para modernização.
- Burocracia complexa: Excesso de camadas decisórias que retardam a execução de políticas.

### **Recomendações para Viabilização**

Para tornar as propostas do IIPP exequíveis no contexto brasileiro, são necessárias ações preliminares:

- i. Fortalecimento Institucional
  - Desenvolvimento de programa intensivo de capacitação técnica municipal
  - Modernização abrangente da infraestrutura tecnológica
  - Implementação de política de desenvolvimento profissional continuado
- ii. Reformas Estruturais
  - Racionalização dos mecanismos de coordenação federativa
  - Aprimoramento dos sistemas de governança multinível
  - Fortalecimento da autonomia municipal com suporte técnico adequado



## Conclusão

As propostas do IIPP, embora inovadoras e bem fundamentadas teoricamente, precisam ser adaptadas às realidades e limitações do contexto brasileiro. O sucesso de sua implementação depende do reconhecimento e enfrentamento prévio das fragilidades estruturais identificadas, especialmente no que tange à coordenação federativa e às capacidades técnico-administrativas dos entes subnacionais.

O Ministério da Gestão e Inovação deve considerar estas limitações no planejamento da implementação das recomendações, desenvolvendo estratégias graduais que permitam o fortalecimento das capacidades estatais necessárias para suportar as transformações propostas.