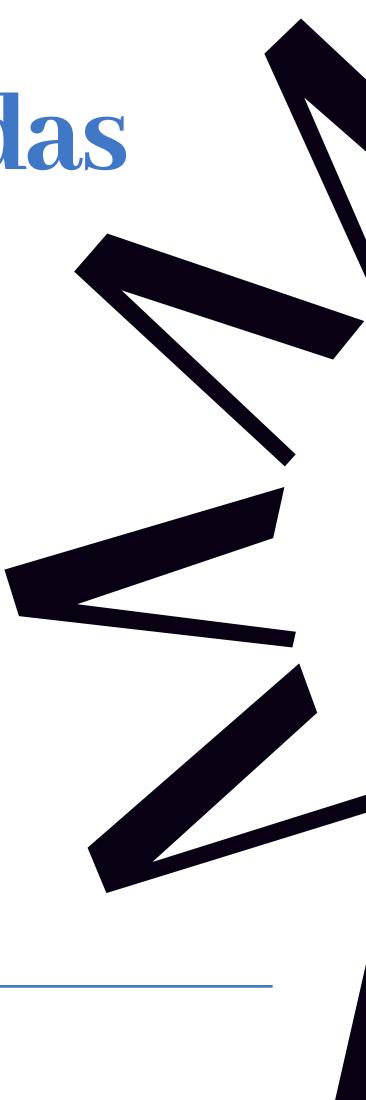


---

# Agilidade Institucional e Reforma do Estado no Brasil: Lições Comparadas sobre Governança, Talentos e Entrega



---

Rafael Leite

Pesquisador associado do Instituto Millenium

## Introdução

Este policy paper reúne e sintetiza uma série de artigos publicados ao longo do segundo semestre de 2025 na coluna Gestão Pública: de Berlim a Brasília, do Instituto Millenium. O objetivo é organizar, sintetizar e articular esses conteúdos em um formato acessível, com a intenção de contribuir para o debate institucional e informar a formulação de políticas públicas.

Os capítulos que compõem este trabalho são resumos analíticos dos artigos publicados, preservando seus argumentos centrais, diagnósticos institucionais e principais conclusões. Ao reuni-los em um único documento, busca-se oferecer ao leitor uma visão panorâmica dos temas abordados ao longo da série, facilitando a compreensão dos padrões recorrentes, das lições comparadas e das implicações institucionais para o Estado brasileiro. Trata-se de um exercício deliberado de sistematização.

A série parte de uma tese central: muitos dos problemas de desempenho do Estado brasileiro não decorrem da ausência de recursos, de conhecimento técnico ou de restrições constitucionais absolutas, mas de arranjos institucionais que moldam incentivos, distribuem responsabilidades de forma difusa e dificultam a transformação de decisões democráticas em ação administrativa efetiva. A comparação internacional — especialmente com a Alemanha e, em menor medida, com o Reino Unido — é utilizada como instrumento de contraste e aprendizado, e não como modelo a ser transplantado.

O recorte alemão ocupa lugar central por oferecer exemplos concretos de como democracias consolidadas lidam com desafios como bloqueios institucionais, governança de entregas, gestão de pessoas, coordenação federativa e controle democrático de estruturas complexas. Os artigos também evidenciam limites e dilemas dessas experiências. O foco está menos em soluções

prontas e mais em princípios de desenho institucional que ampliem o repertório do debate brasileiro.

Este policy paper é de autoria de Rafael Leite, pesquisador associado do Instituto Millenium desde junho de 2023. Atualmente, o autor é bolsista da Fundação Alexander von Humboldt, conduzindo pesquisa no Instituto Alemão de Pesquisa em Administração Pública (FÖV – Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung), com foco na reforma da alta direção pública na Alemanha. Essa experiência acadêmica e institucional informa o olhar comparado presente nos artigos, mas o documento aqui apresentado mantém caráter sintético, fiel ao conteúdo originalmente publicado.

Ao consolidar os textos em formato de policy paper, a proposta é oferecer um instrumento de leitura estruturada, útil para formuladores de políticas públicas, pesquisadores, gestores e interessados em reforma do Estado. O documento organiza um conjunto de argumentos que contribuem para um debate mais qualificado sobre capacidade estatal, governança e desenho institucional no Brasil.

## Capítulo 1 — O Poder do Não e a Irresponsabilidade Estrutural

A crônica incapacidade do Estado alemão de transformar diagnósticos corretos e intenções políticas em ações concretas está enraizada em um problema institucional profundo que Uwe Schneidewind, prefeito de Wuppertal, chamou de “poder do não”. Esse conceito descreve um padrão de governança no qual múltiplos atores institucionais — unidades jurídicas, áreas de controle, instâncias colegiadas — possuem amplos poderes de veto, enquanto quase não arcam com custos por bloquear iniciativas. Nas democracias contemporâneas, esse arranjo produz uma irresponsabilidade estrutural: não agir torna-se

mais seguro do que agir, e decisões de impacto ficam condenadas à indefinição institucional.

A explicação transcende burocracia excessiva ou fraqueza de liderança: está em incentivos mal alinhados. Em sistemas com freios e contrapesos desbalanceados, a omissão é percebida como neutra ou até como comportamento prudente, enquanto iniciativas arriscadas, mesmo quando bem-intencionadas, correm maior risco de punição pública ou formal. No Brasil, isso se manifesta em procedimentos administrativos que favorecem a conformidade formal, a exploração de brechas legais por atores estabelecidos e a superposição de vetos técnicos sobre decisões políticas claras. Essa dinâmica cria uma cultura administrativa que valoriza obediência sobre iniciativa e penaliza a ação mais do que a inação.

A experiência alemã de Schneidewind expõe como esse problema vai além de casos pontuais: trata-se de um dilema universal da governança democrática moderna. Enquanto sistemas democráticos acumulam mecanismos de fiscalização para prevenir abusos, eles frequentemente não oferecem mecanismos equivalentes para impulsionar a execução. No contexto brasileiro, isso significa que metas de política pública, mesmo quando legitimadas por eleições ou por diagnósticos consensuais, esbarram em redes informais de bloqueio que privilegiam interesses corporativos ou técnicos sobre o mandato coletivo.

Para contrabalançar essa lógica, propomos a adoção de protocolos de progresso — dispositivos institucionais que funcionem como “motores” para a ação pública. Estes protocolos incluem, por exemplo, prazos máximos para tomada de decisão, gatilhos automáticos que avancem projetos caso não haja manifestação em determinado prazo, responsabilização explícita por omissões prolongadas e sistemas de reconhecimento institucional para iniciativas bem-sucedidas. Ao tornar transparentes tanto as decisões de avanço

quanto de bloqueio, esses mecanismos promovem uma simetria de responsabilização que hoje falta no desenho institucional brasileiro (e alemão).

Além de mecanismos formais, Schneidewind também enfatiza o papel da cultura organizacional e da liderança estratégica. Ele destaca que redes de insiders — grupos internos bem posicionados que tiram vantagem da complexidade processual — tendem a internalizar posições de bloqueio como moeda de troca ou meio de obter sinecuras e benefícios privados, contribuindo para o que ele chama de “redes de mediocridade”. A saída, segundo ele, não é reduzir controles, mas cultivar uma cultura proativa com liderança coesa e capacidade de coordenar trabalho interdepartamental e sustentar o momentum mesmo diante de oposição fragmentada.

Finalmente, o diagnóstico político que emerge do “poder do não” é que as democracias modernas — inclusive o Brasil — precisam reequilibrar o arcabouço institucional para que ele não apenas acolha o debate público, mas também capacite a ação executiva. Esse reequilíbrio exige repensar a repartição de poderes de voto, integrar mecanismos que penalizem a inércia e criar núcleos de liderança com autoridade real para impulsionar e sustentar reformas. No contexto do policy paper, esse capítulo estabelece a base teórica e prática para argumentar que a crise de capacidade estatal brasileira não é meramente técnica, mas estrutural — e que soluções institucionais existem, como os protocolos de progresso, para inverter incentivos e restaurar a capacidade de entrega do Estado.

## Capítulo 2 — A Abordagem do Reino Unido para Talentos em Tecnologia e o Que o Brasil Precisa Desesperadamente

A capacidade do Estado moderno de conduzir políticas públicas complexas — especialmente em tecnologia, dados e transformação digital —

depende crucialmente de sua habilidade de atrair, desenvolver e reter talentos técnicos. O exemplo do Reino Unido é particularmente instrutivo porque o governo britânico enfrentou de forma explícita essa questão como um problema de capacidade estatal, organizando instrumentos institucionais que vinculam funções técnicas à governança estratégica. O Brasil, em contraste, ainda opera um modelo de gestão de pessoas que prioriza categorias de carreira ao invés de posições alinhadas às demandas do trabalho contemporâneo, tornando extremamente custoso — em termos de capacidade estatal — o preenchimento de funções essenciais.

Um dos pilares da abordagem britânica é o Government Digital and Data (GDaD) Capability Framework, um sistema que mapeia funções, competências e níveis de proficiência em tecnologia e dados em toda a administração pública. Esse marco cria uma linguagem comum para descrever papéis técnicos, permite alinhar treinamentos e avaliações e — fundamentalmente — vincula capacidades demonstradas à progressão e à remuneração. Essa conexão explícita entre competência e recompensa é rara no modelo brasileiro, onde salários e progressões são padronizados por categorias de carreira que sequer contemplam funções técnicas emergentes.

Complementando esse marco, o Reino Unido também utiliza instrumentos como a Pivotal Role Allowance, uma gratificação temporária e direcionada para posições críticas, e mecanismos orçamentários que reclassificam gastos com pessoal técnico como investimentos em pesquisa e desenvolvimento — o que abre espaço para salários compatíveis com o mercado privado em áreas como IA e transformação digital, algo praticamente impossível no sistema público brasileiro sem mudanças legislativas. Além disso, esquemas de cessão (secondment) formalizam rotas entre governo e iniciativa privada, permitindo que especialistas transitem entre setores e

contribuam para uma difusão de conhecimento técnico que robustece a capacidade estatal.

Enquanto o Reino Unido enfrenta desafios, inclusive para preencher cargos seniores em tecnologia devido a limitações salariais ou competitividade com o setor privado, esse problema só existe porque há um arcabouço institucional capaz de medir, nomear e discutir explicitamente esses papéis — um luxo que o Brasil não possui. No país, cargos técnicos de alto nível nem sequer são reconhecidos formalmente como categorias claras e competitivas. Em muitos casos, esses postos são preenchidos por nomeações políticas opacas ou por servidores de carreira deslocados, sem recrutamento competitivo ou critérios técnicos transparentes, gerando um déficit estrutural de capacidade que reverbera em todas as iniciativas de modernização do Estado.

A diferença mais profunda entre os dois sistemas está na lógica de organização de recursos humanos. No Brasil, o modelo de carreiras fragmentado cria um emaranhado de categorias legais que amarram salários, progressões e mobilidade a estatutos que não refletem as demandas do trabalho real. Isso torna impossível definir, valorizar ou gerenciar funções técnicas emergentes de forma ágil, pois a própria arquitetura do sistema não permite a criação rápida de posições, ajustes salariais ou rotas claras de desenvolvimento profissional. No Reino Unido, por outro lado, o foco em posições e competências — alinhado a marcos formais como o GDaD — cria uma base institucional para políticas deliberadas de talento que respondem à complexidade do mundo digital.

A lição para o Brasil é clara, mas incômoda: não se trata apenas de adotar ferramentas ou instrumentos de gestão de talentos, mas de confrontar e reformar as bases do sistema de recursos humanos no setor público. Sem enfrentar a rigidez das carreiras públicas e criar mecanismos para definir, recompensar e desenvolver

capacidades técnicas específicas, qualquer debate sobre remuneração competitiva, recrutamento aberto ou políticas de retenção continuará sendo uma decoração superficial em cima de um arcabouço estrutural obsoleto. Implantar soluções sofisticadas em um sistema que não reconhece nem valoriza formalmente essas funções é construir sobre fundações inadequadas.

### Capítulo 3 – Barreiras Estruturais à Transformação Digital no Setor Público

A transformação digital no setor público é tratada como um problema técnico — falta de tecnologia, sistemas ultrapassados, ou simples necessidade de modernização. Essa narrativa é enganosa: como argumenta Ann Lewis em análise para o Niskanen Center, projetos governamentais empacam não por falta de ferramentas, mas por barreiras organizacionais, institucionais e culturais profundamente enraizadas na estrutura do Estado.

No centro dessas barreiras estão sistemas de recursos humanos disfuncionais. As estruturas brasileiras de contratação e gestão de pessoas ficam presas a carreiras legais rígidas, avaliação por tempo de serviço e concursos que valorizam memorização em detrimento de capacidades efetivas. Essa configuração inviabiliza a construção de equipes internas com habilidades técnicas necessárias para projetos digitais — e, mais ainda, torna impossível gerir desempenho ou corrigir baixo rendimento de forma eficaz.

Ligado diretamente ao problema de RH estão rigidezes orçamentárias e de compras públicas. No Brasil, a lógica do orçamento anual — caracterizada pelo “use ou perca” — cria incentivos para gastar sem eficácia, priorizando execução formal do gasto sobre impacto real. Sistemas de compras públicas, por sua vez, são desenhados para proteger a igualdade formal entre fornecedores, frequentemente punindo experiência comprovada e capacidade de adaptação. Isso inviabiliza

a contratação de parceiros tecnológicos com histórico de entrega e alimenta dependência de soluções ineficientes.

Esses obstáculos são acentuados por uma cultura institucional avessa ao risco. Ao invés de ver a inovação como uma jornada iterativa — na qual provas de conceito falham rapidamente e dão lugar a aprendizagens — o setor público trata erros como falhas. Essa cultura do “risco zero” transforma iniciativas digitais em exercícios de conformidade processual: falar sobre metodologias ágeis ou foco no usuário torna-se mais comum do que, de fato, adotá-las. O que emerge é um espetáculo administrativo de modernização cosmética, no qual estruturas rígidas permanecem intactas sob uma retórica de inovação.

Outro efeito perverso dessas barreiras é o que o artigo chama de “teatro da entrega”: projetos ganham rótulos modernos — como “agile”, “design thinking” ou “user-centric” — mas continuam a operar sob modelos de governança e processos que nada têm a ver com agilidade real. Essa dissonância cria um efeito duplo de ineficácia — tecnologia cara com resultados marginais — e reforça a resistência institucional à mudança, pois a digitalização mascarada é legitimada como progresso sem desafiar estruturas centrais.

Diante desse quadro, surgem mecanismos de contorno: agências especializadas, fundações de apoio ou empresas públicas de TI que funcionam fora das regras padrão. Embora essas estruturas possam produzir ganhos pontuais, elas formalizam uma governança dualizada — rigidez para a burocracia central e flexibilidade para poucos escolhidos —, aprofundando a complexidade institucional e a desigualdade de capacidades dentro do próprio Estado.

A lição política e institucional é clara: a transformação digital no setor público não é primariamente um problema tecnológico, mas de reforma estrutural do Estado. Sem enfrentar a rigidez dos sistemas de RH, orçamentos, compras

e culturas organizacionais que moldam incentivos e comportamentos, qualquer estratégia digital continuará sendo teatro — custosa, repetitiva e incapaz de gerar impacto social real.

#### **Capítulo 4 — Distritos Especiais: Governança sob Medida para Problemas Complexos**

O debate sobre reforma do Estado no Brasil é marcado por dicotomias simplistas — defender o setor público como está ou propor “menos Estado” como solução universal. O conceito de distritos especiais utilizado nos Estados Unidos, especialmente no Texas, oferece uma perspectiva institucional distinta: em vez de um único bloco estatal monolítico, governos podem criar arranjos jurídicos específicos para endereçar problemas de infraestrutura e serviços públicos que demandam foco, flexibilidade e alinhamento de incentivos. Esses distritos não são meras exceções técnicas; são ferramentas deliberadas de governança sob medida que alinham mandato, financiamento e responsabilidade de entrega.

Um distrito de propósito específico — como um Municipal Utility District — funciona criando uma entidade jurídica com autoridade para planejar, financiar e administrar uma função pública definida (água, saneamento, transporte, desenvolvimento urbano). O elemento institucional fundamental é que esse distrito combina três características: (i) autonomia operacional para decidir e executar; (ii) mandato claro e limitado por função; e (iii) financiamento vinculado diretamente à área atendida. Isso permite que esses distritos operem com uma lógica diferente da administração central, que frequentemente enfrenta restrições orçamentárias rígidas, processos de compra engessados e múltiplos vetos internos.

A lógica subjacente é simples, mas profundamente eficaz: quando responsabilidades e fontes de financiamento estão diretamente

conectadas a um propósito funcional, o ciclo de ação se torna mais previsível e menos sujeito a bloqueios institucionais difusos. No Brasil, onde projetos de infraestrutura e serviços públicos esbarram em disputas federativas, entraves legais e procedimentos heterogêneos de controle, distritos especiais poderiam criar espaços institucionais onde metas e resultados não sejam constantemente diluídos pela complexidade do aparato estatal tradicional.

Essa experiência texana também ilustra outro princípio relevante para a reforma do Estado: transferência de risco e responsabilização local. Ao permitir que um distrito emita dívidas, organize parcerias público-privadas ou financie projetos com base em receitas futuras, o modelo cria incentivos claros tanto para gestores quanto para usuários. Diferentemente do modelo brasileiro, no qual grande parte do financiamento e do risco está centralizado e pulverizado, distritos permitem que decisões e consequências sejam internalizadas na escala apropriada — ou seja, onde os impactos são sentidos diretamente pela população beneficiada.

Criticamente, a adoção de distritos não implica enfraquecer o controle democrático ou a supervisão pública. No Texas, esses distritos operam dentro de quadros legais claros, com decisões sujeitas a auditorias, transparência de dados e mecanismos de participação local. Isso desmonta a narrativa de que alternativas à administração tradicional necessariamente significam menos accountability. Pelo contrário, bem desenhados, distritos especiais podem aumentar a responsabilização ao alinhar cidadãos, gestores e financiadores em torno de um propósito funcional compartilhado.

Para o Brasil, o valor maior dessa lição institucional não é a importação literal de modelos texanos, mas a expansão do repertório institucional. Em vez de tratar problemas complexos com a mesma forma burocrática, o país poderia explorar arranjos legais que

permitam governança sob medida para problemas que exigem foco, flexibilidade e financiamento dedicado. Isso não é apenas tecnicamente possível, mas politicamente necessário: diante da rigidez do aparato tradicional, distritos especiais representam uma alternativa que preserva controle democrático enquanto potencializa a capacidade de entrega.

## Capítulo 5 – Além da Obstrução e Obediência: Um Argumento Constitucional para Reforma do Serviço Público

O serviço público brasileiro tem sido historicamente caracterizado por dois polos de comportamento institucional: obstrução e obediência mecânica. O primeiro refere-se à capacidade de bloquear decisões por meio de vetos, recursos e entraves processuais; o segundo, à submissão acrítica a normas e rotinas, mesmo quando derrotam o propósito original das políticas públicas. Essa dupla lógica não é apenas um problema prático de governança administrativa, mas reflete um problema constitucional estrutural: a ausência de um conceito claro de capacidade estatal constituída como valor constitucional – isto é, uma concepção de serviço público que articule entrega de resultados, accountability democrática e responsabilidade funcional.

O artigo parte da premissa de que a Constituição brasileira garante princípios como eficiência, legalidade e imparcialidade, mas não traduz essas normas em mecanismos institucionais que efetivamente alinhem incentivos organizacionais à produção de resultados. Ao contrário, o ordenamento atual tende a enfatizar o controle de procedimentos em detrimento da eficácia das políticas públicas, transformando a administração estatal em um arranjo de comportamentos defensivos. O resultado é um serviço público que internaliza dois vieses contraditórios: rejeitar decisões por excesso de formalismo e obedecer sem compreensão do propósito real.

Essa dinâmica não é apenas disfuncional; é contrária ao propósito democrático. Uma democracia constitucional pressupõe que o Estado possa converter preferências coletivas – expressas por meio de eleições e mandatos – em ações concretas que promovam bem-estar e direitos. Quando a administração pública se resume a uma combinação de obstrução e obediência cega a protocolos, a vontade popular é devolvida como ritual vazio, e não como ação transformadora. O argumento constitucional do artigo, portanto, é que o serviço público não pode ser visto apenas como executor de procedimentos, mas como protagonista da capacidade estatal, com autonomia técnica real combinada a mecanismos eficazes de responsabilização.

A análise também destaca como a rígida separação formal entre política e administração – frequentemente invocada para justificar carreiras estanques e desvinculadas de diretrizes estratégicas – distancia o Estado de sua própria finalidade. Ao enfatizar a neutralidade processual a qualquer custo, o sistema barra não apenas a politização indevida, mas também a articulação legítima entre objetivos públicos e meios administrativos. O que resulta, paradoxalmente, é uma forma de politização disfuncional: a política é percebida como ameaça à integridade técnica, e a técnica como ameaça à legitimidade política, sem que haja um mecanismo claro para traduzir prioridades democráticas em decisão operacional responsável.

O artigo propõe que uma reforma constitucional do serviço público não deveria apenas ajustar carreiras ou remunerações, mas resgatar o sentido constitucional de capacidade estatal. Isso significa reconhecer que a administração pública deve ser estruturada em torno de funções que gerem impacto, em vez de categorias formais que reproduzam privilégios estáticos. Reforçar accountability exige não apenas normas de controle, mas mecanismos que vinculem

claramente ações a resultados públicos, e que distribuam responsabilidades de modo equilibrado entre dirigentes políticos e gestores técnicos.

Por fim, o argumento constitucional oferecido não defende a redução de salvaguardas legítimas contra arbitrariedades, mas uma reinterpretação do propósito constitucional da administração pública. Em vez de proteger burocracias corporativas ou procedimentos por si mesmos, a Constituição deveria ser lida como um marco que implica a obrigação do Estado de agir de maneira eficiente, transparente e responsável. Essa perspectiva redefine obediência e obstrução não como comportamentos neutros, mas como sintomas de um sistema institucional que precisa ser redesenhado para que o Estado brasileiro possa cumprir de fato o papel que a Constituição lhe atribui: transformar demandas legítimas da sociedade em políticas públicas que realmente funcionem.

## Capítulo 6 — Quebrando as Barreiras Ocultas da Burocracia

A burocracia estatal brasileira é criticada por sua rigidez — regulamentos extensos, hierarquias pesadas, procedimentos formais —, mas muitas das suas barreiras mais insidiosas são ocultas, enraizadas em mecanismos que escapam ao olhar comum e que operam nos bastidores da administração pública. O artigo evidencia que, além das regras explícitas, existem arranjos institucionais implícitos — como regimes diferenciados de benefícios, normas de carreira fragmentadas e sistemas de compensação paralelos — que criam um mercado de trabalho interno atomizado e resistente à mobilidade. Esses mecanismos disfarçados funcionam como atalhos institucionais à imobilidade, reforçando privilégios e fragmentando capacidades.

Uma das barreiras ocultas destacadas é o uso de regimes previdenciários, de saúde e de benefícios

que operam de forma paralela ao regime geral. Ao criar mundos separados de compensação, o Estado não só distorce o custo real de empregos públicos, mas também cria mercados internos de trabalho com regras próprias e incentivos próprios, frequentemente desconectados das necessidades de desempenho e resultados. Esses regimes fragmentados favorecem carreiras consolidadas em detrimento de novas entradas, fertilizam resistências corporativas e dificultam a mobilidade lateral de talentos — bloqueando, na prática, a atualização e a adaptação da burocracia a desafios contemporâneos.

Outra barreira oculta — e que atua de forma sistêmica — é a forma como o próprio sistema de carreiras enquadra o trabalho em categorias que refletem mais privilégios adquiridos do que funções efetivas a serem desempenhadas. Ao invés de mapear tarefas e competências, o modelo brasileiro costuma agrupar servidores em categorias desencadeadas por normas históricas e pressões corporativas, criando penhascos de incentivos que recompensam antiguidade sobre capacidade, permanência sobre impacto e status sobre função. Isso resulta num Estado com dificuldades crônicas para alinhar perfis profissionais a demandas emergentes, sobretudo em áreas como tecnologia, dados ou políticas públicas complexas.

O artigo também chama atenção para o papel das normas de mobilidade interna — que à primeira vista parecem neutras —, mas que, em conjunto com carreiras estanques e benefícios diferenciados, funcionam como verdadeiras muletas burocráticas. Em muitos casos, a tentativa de movimentação de servidores entre setores ou funções diferentes esbarra em regras que, sem serem explicitamente restritivas, tornam a transição custosa e arriscada do ponto de vista profissional e remuneratório. Esse efeito é particularmente nocivo em contextos que demandam agilidade, capacidade de resposta

rápida e multidisciplinaridade — condições essenciais para o enfrentamento de problemas públicos complexos.

A presença dessas barreiras ocultas não apenas engessa a administração pública, mas também distorce incentivos de longo prazo. Quando profissionais com alto potencial técnico são forçados a escolher entre a segurança de um regime fechado e a incerteza de carreiras mais dinâmicas, a lógica dominante tende a favorecer a manutenção de privilégios corporativos sobre a construção de capacidades institucionais. Essa dinâmica cria uma trajetória institucional de baixa capacidade — não por falta de talento ou recursos, mas por barreiras que não aparecem no papel, mas que moldam comportamentos no cotidiano burocrático.

Politicamente, reconhecer e desmontar essas barreiras ocultas exige tanto coragem quanto precisão técnica. Não se trata de um ataque aos servidores públicos, mas de uma leitura crítica dos arranjos institucionais que estruturam incentivos. Reformar esses mecanismos significa, antes de mais nada, tornar visível aquilo que hoje opera nas sombras — revelando custos reais, realocando incentivos e reconstruindo um sistema de recursos humanos que reconheça funções, competências e resultados em vez de privilégios, rigidezes históricas ou categorias descoladas da realidade contemporânea.

## Capítulo 7 — A Administração da Justiça na Alemanha: Lições sobre Gestão e Controle Democrático

O funcionamento da justiça é um dos grandes desafios institucionais em qualquer democracia, pois envolve equilíbrio delicado entre independência jurisdicional e controle democrático dos meios. No Brasil, esse equilíbrio tem sido objeto de intenso debate político, mas muitas propostas se perdem em conceituações

genéricas sobre autonomia ou custos, sem distinguir claramente o que é controle legítimo e o que é interferência indevida. A experiência alemã oferece um contraponto esclarecedor: um modelo no qual a independência dos juízes está preservada do ponto de vista decisório, enquanto a gestão de recursos — orçamento, pessoal, infraestrutura — é controlada democraticamente, com transparência e prestação de contas regulares.

Esse modelo alemão parte de um princípio organizacional simples: a separação entre a função jurisdicional e a administração dos meios que a sustentam. Juízes decidem com total autonomia sobre o mérito das causas, mas não administram orçamentos ou estruturas que lhes permitiriam controlar financiamento ou pessoal. Em vez disso, esses aspectos são geridos por órgãos administrativos sob controle parlamentar regular, o que evita tanto a subordinação política quanto a autonomização irrestrita. No Brasil, a interpretação corrente de autonomia do Judiciário tem promovido uma autogestão total desses recursos, resultando em um sistema com custos elevados e pouca sujeição a mecanismos regulares de transparência e controle democrático.

A distinção feita no contexto alemão tem implicações práticas importantes. Ao separar independência decisória de autonomia administrativa, cria-se espaço para controle democrático legítimo sem interferência nos julgamentos. Isso garante que o Judiciário possa decidir casos livremente, mas que também esteja sujeito a limites orçamentários discutidos e aprovados por representantes eleitos, com prestação de contas ao público. Essa lógica contrasta com o modelo brasileiro, no qual a autonomia administrativa plena tem produzido tribunais com orçamentos crescentes e pouca transparência comparativa, alimentando narrativas de judicialização da política pública sem um paralelo claro de responsabilização pelos custos.

Além disso, o modelo alemão enfatiza

mecanismos de avaliação e feedback contínuos, nos quais a administração da justiça não é uma caixa preta, mas um sistema sujeito a métricas de desempenho, eficiência e resultados. Esses instrumentos não comprometem a independência dos juízes, mas incentivam uma cultura de melhoria contínua na gestão de recursos. No Brasil, por outro lado, a falta desses mecanismos formais de avaliação e transparência fortalece uma cultura organizacional que trata custo como subproduto inevitável da autonomia, em vez de variável gerenciável que pode ser sujeita a escrutínio legítimo.

Politicamente, a adoção de um modelo semelhante no Brasil exigiria tanto coragem quanto rigor conceitual. Não se trata de “interferir” nas decisões judiciais — algo que a Constituição mesma protege —, mas de redefinir a autonomia administrativa de forma compatível com princípios democráticos de accountability. Isso requer debates públicos informados sobre quais partes da administração do Judiciário devem ser autônomas e quais devem ser submetidas a mecanismos regulares de controle, respeitando sempre a independência jurisdicional.

Por fim, essa experiência institucional sugere uma lição mais ampla para o conjunto da administração pública: a independência técnica e a accountability democrática não são opositos. Pelo contrário, elas podem ser organizadas de forma complementar quando o desenho institucional separa claramente funções decisórias de funções administrativas e de gestão de meios. Essa distinção, bem implementada, não apenas fortalece a confiança pública nas instituições, mas também melhora a capacidade do Estado de responder a exigências complexas sem sacrificar princípios constitucionais fundamentais.

## Capítulo 8 — Governar e Organizar: A Engenharia Alemã de Municípios

O debate sobre a organização territorial e a governança municipal no Brasil costuma girar entre duas posições: a preservação de pequenos municípios com pouca capacidade resolutiva ou a proposta de extinção desses entes para “ganhos de escala”. Essa dicotomia ignora uma terceira via existente na Alemanha: um arranjo cooperativo que combina autonomia local com mecanismos de cooperação e escala funcional. Essa abordagem mostra que não há contradição necessária entre autonomia municipal e eficiência administrativa; o que falta é um desenho institucional que coordene objetivos e capacidades de forma deliberada.

Na Alemanha, a organização territorial parte de um princípio de multinível cooperativo, no qual municípios menores não são descartados, mas integrados em redes funcionais que permitem a realização conjunta de serviços públicos e infraestrutura. Por exemplo, associações de municípios (Verwaltungsgemeinschaften) e distritos (Landkreise) agem como plataformas de governança compartilhada que agregam escala sem sacrificar a autonomia local. Isso é especialmente relevante em contextos de financiamento de serviços complexos, como saneamento, educação e transporte, onde a fragmentação pode ser fatal para a eficácia.

Esses arranjos, longe de serem soluções meramente administrativas, articulam mecanismos de responsabilização democrática local com gestão técnica eficaz. Em vez de forçar a fusão de municípios — um processo que pode ser traumático e politicamente custoso, a depender das circunstâncias —, a engenharia alemã cria pontes institucionais que permitem que municípios cooperem em áreas específicas de interesse comum. Essa cooperação é governada por normas claras de representação, orçamento e tomada de decisão, o que preserva a identidade local enquanto aproveita ganhos de escala.

No Brasil, por outro lado, a inexistência de instituições similares tem levado a um dilema que

frequentemente é mal formulado: ou se mantém municípios pequenos com baixa capacidade de entrega, ou fala-se sobre fusões que produzem resistência política. A falta de alternativas institucionais viáveis torna o debate polarizado e improdutivo, resultando em soluções de contorno, como os frágeis consórcios públicos ou mecanismos improvisados de cooperação. Esses instrumentos, por não terem base jurídica ou estrutura de governança sólida, frequentemente falham em criar responsabilização clara e continuidade funcional.

A experiência alemã revela que o problema não é o tamanho dos municípios, mas a ausência de mecanismos formais de cooperação com responsabilidade compartilhada. Ao criar modelos em que a escala funcional é alcançada sem a eliminação da autonomia local, a engenharia municipal alemã demonstra que é possível alinhar eficiência administrativa com representação democrática. Para o Brasil, isso sugere que reformas territoriais não necessitam ser excludentes, mas podem ser construídas em torno de instituições cooperativas que preservem identidades locais enquanto ampliam capacidades de execução.

Politicamente, essa abordagem implica desafiar narrativas simplistas sobre “extinção versus preservação”. Em vez disso, é preciso abrir espaço para o reconhecimento de arranjos híbridos que permitam que municípios pequenos mantenham voz política, mas compartilhem responsabilidades e recursos em áreas que exigem escala. Essa engenharia institucional não é uma panaceia, mas oferece um repertório mais sofisticado de respostas para problemas territoriais complexos, fortalecendo a capacidade do Estado brasileiro de organizar seus níveis subnacionais de forma coerente, eficiente e democraticamente legítima.

## Capítulo 9 – Transformando Ciência em Produtividade: Lições da Alemanha para o Brasil

A capacidade de um país transformar avanços científicos em produtividade econômica e impacto social não depende apenas de excelência acadêmica, mas de instituições que conectem ciência, indústria e governo de forma funcional. O artigo destaca que a Alemanha não é apenas um grande produtor de conhecimento; é uma potência em converter pesquisa em aplicações produtivas por meio de ecossistemas institucionais que ligam universidades, centros de pesquisa aplicada e empresas. Essa integração reduz a distância entre conhecimento e prática e tem implicações diretas sobre como o Estado pode fortalecer sua própria capacidade de execução.

No núcleo desse modelo está o sistema de centros de pesquisa aplicada (Fraunhofer-Gesellschaft, por exemplo), que atuam como pontes entre ciência fundamental e demandas industriais concretas. Esses centros não apenas desenvolvem tecnologia de ponta, mas estruturam redes colaborativas com empresas de todos os portes para co-desenvolver soluções. A lógica é pragmática: ciência não é um fim em si mesma, mas um meio de resolver problemas econômicos e sociais. Essa abordagem está estruturalmente organizada, com governança multi-stakeholder, financiamento misto e métricas claras de desempenho, o que garante alinhamento entre objetivos públicos e privados.

Em contraste, o Brasil apresenta desafios institucionais significativos nessa conexão entre ciência e produtividade. Apesar de contar com universidades de alto nível e centros de pesquisa respeitados, o país enfrenta barreiras institucionais que impedem a circulação fluida de conhecimento para o tecido econômico. Entre elas estão regras rígidas de financiamento público que não permitem agilidade nos aportes, estruturas de carreira universitária que não incentivam parcerias com o setor produtivo e mecanismos de governança desenhados para preservar normas internas, não para enfrentar desafios externos.

Essa configuração cria um fosso entre produção científica e aplicação prática, limitando o impacto de investimentos públicos em P&D.

Outro elemento crucial da arquitetura alemã é a coordenação estratégica entre atores. Instituições como o Conselho Alemão de Pesquisa (Deutsche Forschungsgemeinschaft) e ministérios setoriais articulam agendas de longo prazo com participação de representantes industriais, acadêmicos e governamentais. Essa governança colaborativa não elimina competição, mas cria prioridades compartilhadas, como digitalização industrial, energias renováveis e tecnologias emergentes. No Brasil, por outro lado, a fragmentação das agendas públicas e a falta de plataformas institucionais de coordenação de longo prazo diluem esforços e reduzem a capacidade de mobilização coletiva em torno de objetivos estratégicos.

A mobilidade profissional entre academia, setor privado e governo, comum no modelo alemão, também merece atenção. A capacidade de pesquisadores se moverem entre setores, sem perder vínculos nem condições de carreira, facilita a transferência de conhecimento e cria capital social institucional que não é contabilizado em métricas tradicionais, mas que aumenta a capacidade de inovação sistêmica. No Brasil, barreiras contratuais e incentivos desalinhados dificultam essas transições, resultando em trajetórias profissionais segmentadas que empobrecem o intercâmbio de competências e experiências entre instituições.

Do ponto de vista de política pública, a lição é que inovações nos formatos institucionais são tão importantes quanto avanços tecnológicos. Fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de transformar ciência em produtividade exige mais do que aumentar o orçamento de pesquisa: é necessário repensar mecanismos de governança, financiamento flexível, redes colaborativas e sistemas que facilitem a circulação e aplicação de

conhecimento. Isso implica enfrentar resistências corporativas, alinhar incentivos intersetoriais e criar estruturas que tornem o conhecimento científico um insumo efetivamente acessível e útil para a solução de problemas econômicos e sociais.

## Capítulo 10 – Bloqueio Institucional Não é Sentença: A Engenharia da Agenda 2010

O artigo “Bloqueio institucional não é sentença” analisa como reformas estruturais podem ser implementadas mesmo em sistemas marcados por múltiplos pontos de voto. Ao revisitar a Agenda 2010 alemã — pacote de reformas trabalhistas e sociais implementado no início dos anos 2000 — o texto demonstra que entraves institucionais não tornam mudanças impossíveis, mas exigem estratégias políticas deliberadas para sua superação.

A arquitetura institucional alemã foi desenhada no pós-guerra para promover consenso e evitar concentração de poder: federalismo robusto com Bundesrat exercendo voto sobre metade da legislação, sistema parlamentar proporcional gerando coalizões complexas, e parceiros sociais com poder institucionalizado. Esse labirinto de voto players, criado para estabilidade, resultava em bloqueio diante de crises.

No início dos anos 2000, com desemprego próximo a cinco milhões e custos crescentes da reunificação, o chanceler Gerhard Schröder (SPD) concluiu que reformas incrementais eram insuficientes. A engenharia política da Agenda 2010 envolveu três elementos centrais. Primeiro, Schröder impôs um ultimato ao próprio partido: em convenção extraordinária do SPD em 2003, transformou a aprovação das reformas em voto de confiança, ameaçando renunciar caso derrotado. Segundo, aproveitou o consenso com a oposição CDU/CSU, que controlava o Bundesrat mas concordava com a direção das reformas, permitindo aprovação rápida. Terceiro, criou

a Comissão Hartz, presidida por executivo da Volkswagen, conferindo legitimidade técnica e industrial às mudanças.

A execução foi centralizada em equipe de total confiança: Wolfgang Clement comandou “superministério” de Economia e Trabalho, enquanto Frank-Walter Steinmeier articulava nos bastidores. As reformas — especialmente a Hartz IV, que fundiu seguro-desemprego com assistência social — romperam o modelo social alemão, criando setor de baixos salários e “ativação” compulsória de desempregados.

Os resultados foram contraditórios: economicamente, o desemprego caiu de 11% (2005) para cerca de 5% na década seguinte, com a Alemanha destacando-se na crise da Zona do Euro. Politicamente, o SPD colapsou eleitoralmente, a esquerda fragmentou-se com criação do Die Linke, e a desigualdade aumentou.

A lição central é que bloqueio institucional pode ser superado através de agência política estratégica, mas exige nova síntese que combine determinação reformista com compensações robustas para “perdedores” da modernização. Para o contexto atual alemão (2025), repetir o modelo de “autoimolação eleitoral” é perigoso: diferentemente de 2005, quando o poder transferiu-se para outro partido de centro, hoje um colapso governamental poderia beneficiar a extrema-direita AfD. A nova engenharia deve ser de compromissos pragmáticos que reformem o presente para financiar crescimento futuro enquanto garantem proteção social

## **Capítulo 11 — Uma Porta, um Plano: Lições dos Jobcenters sobre Autonomia e Capacidade Estatal**

O artigo “Uma porta, um plano” examina como o sistema alemão de proteção social combina assistência financeira com instrumentos de ativação para fomentar autonomia individual.

Partindo do reconhecimento do Bolsa Família como avanço civilizatório no Brasil, o texto questiona como evoluir de uma rede de segurança para uma ponte que promova desenvolvimento de capacidades de forma sistemática.

O Bürgergeld alemão — benefício social implementado pela coalizão social-democrata, verde e liberal (2021-2025) — opera segundo filosofia institucional distinta da brasileira. Enquanto o Brasil desenvolveu sistema centrado na garantia de direitos com profissionais especializados em cadastramento, a Alemanha estruturou arranjo voltado ao desenvolvimento de capacidades individuais. Essa diferença manifesta-se na própria nomenclatura: o CRAS brasileiro é centro de referência para rede de direitos; o Jobcenter alemão é centro de integração para trabalho e autonomia.

No coração do modelo está o Integrationsfachkraft (Especialista em Integração), gestor de caso que acumula papéis separados no desenho brasileiro: administra benefício financeiro e atua como facilitador. Após diagnóstico que investiga renda, competências, saúde, contexto familiar e endividamento, co-constrói com o cidadão o Kooperationsplan — plano de desenvolvimento pactuado que estabelece metas, prazos e responsabilidades mútuas. O que distingue esse plano é a autonomia e os instrumentos à disposição do gestor: Vermittlungsbudget (verba flexível para barreiras imediatas como transporte ou tradução de diploma), Bildungsgutschein (voucher para capacitação profissional individualizada), Weiterbildungsgeld (incentivo de 150 euros durante capacitação) e subsídios salariais para empresas. Essa capacidade de soluções caso a caso contrasta com a tendência brasileira a programas padronizados.

A coordenação federativa alemã combina variedade com padrões nacionais. Dos aproximadamente 400 Jobcenters, a maioria

opera como gemeinsame Einrichtung (instituição conjunta), parceria onde Agência Federal de Emprego e município co-gerenciam com força de trabalho mista. O Governo Federal arca com 85% dos custos administrativos, aportando marco normativo, infraestrutura de TI e financiamento de benefícios; o município cobre 15% restantes e conecta com rede local de serviços. Cerca de 100 municípios operam como zugelassene kommunale Träger (municípios autorizados), assumindo gestão integral para integrar Jobcenter com assistência social, apoio à juventude e políticas de habitação. Essa flexibilidade transforma municípios em laboratórios de inovação: Hamburgo criou balcões únicos para jovens, Düsseldorf e Colônia desenvolveram Integration Points para refugiados, Wuppertal organiza políticas por espaços de vida reais. O framework nacional impede fragmentação: ferramentas essenciais, sistemas de informação e metodologias são padronizados.

O texto reconhece limites da comparação — emprego formal alemão como base da cidadania social versus alta informalidade brasileira — mas identifica elementos adaptáveis: planos individualizados construídos em parceria (já testados por organizações como Gerando Falcões), recursos flexíveis para remover barreiras específicas, e abordagens holísticas testadas internacionalmente. A lição central é filosófica: transitar de mentalidade que vê cidadão como portador de direitos para agente de própria transformação, ampliando responsabilidade estatal para criar condições de autonomia. Para o Brasil, o desafio é construir sobre fundamentos do Bolsa Família, desenvolvendo instrumentos que honrem proteção imediata e potencial de desenvolvimento individual.

## Capítulo 12 — As Armadilhas da Virtude: O que a Escolha Nuclear da Alemanha Ensina ao Brasil

O artigo “As armadilhas da virtude” analisa a decisão alemã de eliminar energia nuclear — concluída em abril de 2023 com o desligamento dos últimos três reatores (Isar 2, Emsland e Neckarwestheim 2, totalizando 4,2 GW ou 6% da geração bruta) — como caso exemplar de como democracias erram por acúmulo: escolhas defensáveis em separado que, empilhadas, criam vulnerabilidades. O Atomausstieg não foi impulso isolado, mas trajetória de mais de duas décadas atravessada por disputas partidárias, decisões judiciais e cultura política moldada por memórias de risco.

A saída nuclear resultou da convergência entre opinião pública sensibilizada por décadas de mobilização antinuclear, incentivos eleitorais de curíssimo prazo e arquitetura institucional desenhada para produzir estabilidade. Fukushima funcionou como gatilho, não causa: o terreno cultural já estava preparado por Chernobyl, retórica pacifista da Guerra Fria e a ideia de Restrisiko — percepção de que, mesmo improvável, o dano potencial torna inaceitável qualquer risco remanescente. Duas semanas após Fukushima (março 2011), o partido verde obteve vitória histórica em Baden-Württemberg, reduto conservador por quase 60 anos. Um consenso incomum se formou: Verdes impuseram o fim nuclear como condição; grandes elétricas redirecionaram capital para renováveis após compensação de €2,4 bilhões; setores eletrointensivos optaram por importações. Diferentemente da França, onde nuclear é ativo estratégico, na Alemanha nunca houve aliança pró-nuclear com força para reverter a decisão.

Os arranjos institucionais cristalizaram a escolha. O federalismo com Verdes fortes em estados-chave transformou o Bundesrat em barreira natural a revisões. A judicialização elevou custos de voltar atrás. A burocracia especializou-se em descomissionamento, desmobilizando pessoas, rotinas e fornecedores. O custo estimado

para descomissionamento e armazenamento ultrapassará €38 bilhões. O debate foi deslocado da linguagem das métricas (megawatts firmes, estabilidade de rede, intermitência, custos) para linguagem da virtude: nuclear como risco inaceitável versus renováveis como caminho inevitável. Sem diversidade cognitiva — juristas, economistas, engenheiros e cientistas disputando o mesmo problema com dados — virtude se torna monoteísmo de ideias.

Os resultados foram contraditórios. A retirada de capacidade firme de baixo carbono ocorreu antes de alternativa estar madura, ampliando dependência do gás russo e exigindo maior uso de carvão (mais de 25% da geração no primeiro semestre de 2023). A eliminação nuclear gerou emissões adicionais de 35 a 70 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> anuais, com custos sociais de cerca de 12 bilhões de dólares anuais — impulsionados, em mais de 70%, pelo aumento do risco de mortalidade devido à poluição do ar. Houve ganhos: aposta em renováveis criou escala, derrubou preços globais e forçou inovações. Mas a demanda subsidiada foi europeia; grande parte da manufatura ficou na Ásia.

Para o Brasil — com hidroeletricidade abundante, gás em expansão, biomassa relevante, forte potencial eólico/solar e programa nuclear modesto — o texto extraí lições sobre sequenciamento: não se desativa capacidade antes de existir substituto testado; preserva-se valor de opção, começa-se em piloto, mede-se e só então escala-se. Transições bem-sucedidas combinam redundância, complementaridades e prazos realistas. Salvaguardas são essenciais: cláusulas de revisão, metas mensuráveis, transparência, auditorias independentes e janelas para correção sem humilhação política. É preciso diversidade cognitiva e mecanismos de dissenso informado: pre-mortems, red teams, obrigação de explicitar premissas. A lição central: lideranças públicas precisam construir condições para decidir sob

incerteza, preservar possibilidade de revisão e proteger dissenso qualificado. O Atomausstieg é manual sobre como boas intenções, incentivos eleitorais e arranjos sólidos podem, juntos, produzir rigidez — um enredo que o Brasil pode evitar.

### Capítulo 13 — O Estado que se Compromete a Encolher: Lições e Limites da Agenda Alemã

O artigo “O Estado que se compromete a encolher” analisa a “Modernisierungsagenda”, aprovada em outubro de 2025, como tentativa explícita da Alemanha de tornar seu governo “mais rápido, digital e capaz de agir”. O documento estabelece 80 medidas e 23 projetos-chave, com metas de reduzir custos de burocracia em 25% (cerca de 16 bilhões de euros), cortar 8% do quadro federal e 10% das despesas de custeio. O governo criou o Ministério da Transformação Digital e Modernização do Estado (BMDS) para coordenar o esforço. A estratégia opera em duas velocidades: de um lado, “low hanging fruits” — portal único para abrir empresas em 24 horas, unificação de 400 sistemas regionais de licenciamento de veículos, balcão unificado para imigrantes. De outro, medidas estruturais de longo prazo: “Deutschland-Stack” (padrões para intercâmbio de dados), princípio “once-only” (cidadão informa dado uma vez), e “Law as Code” (legislação executável por máquinas).

Os pontos fortes da agenda incluem coordenação político-institucional entre governo federal, estados e órgão independente de controle regulatório. O Nationaler Normenkontrollrat (NKR) mede o esforço para cumprir obrigações regulatórias e registrou em 2025 queda de 3,2 bilhões de euros. A agenda lista entregas específicas verificáveis e assume diagnóstico duro: o Estado alemão está sobrecarregado por regras que ele próprio criou. Esse reconhecimento político

em sistema acostumado a confiar na excelência jurídica da própria máquina é passo cultural relevante.

As fragilidades são significativas. Primeiro, o paradoxo da capacidade: ao prometer modernização massiva enquanto reduz 8% dos servidores e 10% dos gastos, o governo corre risco de cortes lineares que removem capacidade de áreas críticas. Sem sistemas robustos de avaliação de desempenho, saem justamente aqueles com competências valiosas que conseguem emprego privado, ficando aqueles com habilidades obsoletas protegidos pela estabilidade. Segundo, a agenda foge de questões espinhosas sobre autoridade, carreira e centro de governo — não há reflexão sobre como são selecionados dirigentes, que incentivos têm para inovar, ou como se redesenha o topo da burocracia. Terceiro, aposta excessiva na digitalização: o hiato entre retórica (Law as Code) e realidade (governo ainda comemora aceitar e-mail em vez de carta assinada) é grande. Quarto, monitoramento concentrado na própria esfera política, faltando instância de cobrança externa qualificada. Finalmente, abundância de “mandatos de verificação” que em linguagem burocrática significam adiar.

O contraste com o Brasil é incômodo. A retórica brasileira sobre “transformação do estado” é ambiciosa, mas as métricas revelam fragilidade: um objetivo de “formar competências dos agentes públicos” tem como resultado-chave “incrementar 20% o número de certificados emitidos”. Certificados, não evidências de que servidores fazem melhor o trabalho. Ou “percentual de ações implementadas” — criar grupo de trabalho conta como ação implementada, mesmo que o grupo nunca produza nada útil. O sistema premia movimento, não direção; celebra ritual enquanto substância permanece intocada. A Alemanha formulou parte das metas em custos reduzidos em euros, tempo encurtado em dias, redução de estruturas — elementos que alguém pode

experimentar.

Há também diferença de franqueza. A Alemanha insinua que haverá perdedores: 8% menos servidores, fusão de órgãos, centralização de autoridade — medidas que redistribuem poder. Nos documentos brasileiros, essas perguntas permanecem fora da página. Quem perde autonomia? Quem perde recursos? Que corporações resistirão? O silêncio é estratégico: evita-se conflito para evitar resistência, mas ao evitar conflito, evita-se transformação real.

A lição central: a Alemanha, com todas as hesitações, colocou cartas na mesa — criou estrutura, estabeleceu metas verificáveis, dividiu estratégia entre ganhos rápidos e reformas profundas, expôs-se ao escrutínio de órgão independente. O desafio será converter metas ambiciosas em mudanças visíveis. No Brasil, talvez ainda estejamos na etapa anterior: decidir se queremos que transformação do Estado seja algo que possa, de fato, ser cobrado — ou se ela seguirá sendo promessa generosa em discursos enquanto estrutura real de poder e ineficiência permanece intocada.

## Conclusão

Este policy paper reuniu, em formato sintético, uma série de artigos publicados na coluna Gestão Pública: de Berlim a Brasília com o objetivo de oferecer uma leitura integrada sobre desafios recorrentes da administração pública brasileira à luz de experiências internacionais, especialmente da Alemanha. Ao longo dos capítulos, diferentes temas — governança, recursos humanos, transformação digital, organização territorial, justiça, ciência aplicada e políticas públicas complexas — foram analisados sob uma mesma lente: a do desenho institucional como fator determinante da capacidade estatal.

A conclusão central é que os problemas atribuídos à “ineficiência do Estado” não decorrem

de falhas individuais, escassez de recursos ou ausência de boas intenções, mas de arranjos institucionais que distribuem responsabilidades de forma difusa, penalizam a iniciativa e dificultam a coordenação. Em diferentes áreas, o padrão é recorrente: múltiplos vetos sem responsabilização equivalente, estruturas rígidas incapazes de se adaptar e incentivos que favorecem obstrução ou conformidade formal em detrimento de resultados.

A comparação internacional não foi utilizada como prescrição normativa, mas como instrumento analítico para ampliar o repertório do debate brasileiro. As experiências examinadas mostram que democracias consolidadas enfrentam dilemas semelhantes — bloqueios institucionais, resistências corporativas, pressões políticas —, mas lidam com eles por meio de arranjos específicos de governança, que tornam esses desafios administráveis. A lição central não é a adoção de modelos estrangeiros, mas o reconhecimento de que alternativas institucionais existem e são adaptáveis ao contexto nacional.

Outro ponto recorrente é que capacidade estatal não se confunde com o tamanho do Estado. Políticas orientadas apenas à expansão ou à retração da ação estatal produzem resultados limitados se não forem acompanhadas de reformas nos mecanismos de decisão, execução e responsabilização. Estados maiores podem ser ineficazes; Estados menores podem ser incapazes de responder a choques e transformações estruturais. O fator decisivo é a qualidade das instituições que organizam a ação pública.

Ao consolidar esses artigos em um único documento, este policy paper não pretende oferecer soluções definitivas nem esgotar o debate sobre reforma do Estado no Brasil. O propósito é claro: organizar um conjunto de argumentos que apontam para a centralidade do desenho institucional como eixo de qualquer agenda séria de modernização administrativa. Reformar o Estado não é uma questão técnica ou ideológica,

mas uma escolha política informada sobre como distribuir poder, responsabilidade e capacidade de ação.

Por fim, a síntese aqui apresentada reforça que debates sobre eficiência, controle, autonomia e reforma administrativa avançam quando deslocados de slogans e generalizações para o terreno concreto das instituições. Ao tornar visíveis os mecanismos que moldam incentivos e comportamentos no setor público, este documento busca contribuir para um debate mais qualificado, realista e orientado à construção de um Estado capaz de transformar decisões democráticas em resultados efetivos para a sociedade.