



RSP

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 66, nº 4  
Out/Dez 2015  
ISSN: 0034-9240

A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso  
Julio Cezar de Lara; Kelliton Rodrigues de Souza;  
Maria Stella Lopes Okajima Conselvan e Vinícius de Carvalho Araújo

Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional  
Lamartine Vieira Braga e Ricardo Corrêa Gomes

Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política  
Roberta Rodrigues Marques da Silva

Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais  
Jussara Maria Canuto de Aquino; Luiz Antônio Antunes Teixeira e Darly Fernando Andrade

Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil  
Adriano Codato; Ana Paula Lopes Ferreira e Luiz Domingos Costa

Innovation systems: from fixing market failures to creating markets  
Mariana Mazzucato



Enap

**RSP**

Brasília – 2015

**Enap**

Escola Nacional de Administração Pública

### *Missão da Revista do Serviço Público*

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Gleisson Cardoso Rubin

*Diretora de Formação Profissional:* Maria Stela Reis

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial:* Paulo Marques

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões

*Diretor de Gestão Interna:* Cassiano de Souza Alves

#### *Conselho Editorial*

*Conselheiros nacionais:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Universidade de Brasília (UnB); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

*Conselheiros internacionais:* Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

#### *Periodicidade*

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

#### *Comissão Editorial*

Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

#### *Expediente*

Editora responsável: Marizaura Reis de Souza Camões. Editores adjuntos: Pedro Lucas de Moura Palotti, Márcia Knop e Alessandro Freire. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Carolina da Cunha Rocha. Revisão: Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Maria Marta da R. Vasconcelos. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

**Enap**

 ENAP, 2015

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

[editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

# Sumario

## Contents

A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso The construction of a bureaucratic elite: the case of government managers in Mato Grosso <i>Julio Cezar de Lara; Kelliton Rodrigues de Souza; Maria Stella Lopes Okajima Conselvan e Vinícius de Carvalho Araújo</i>	501
Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional Electronic government and its relationship to economic and human development: an international comparative research <i>Lamartine Vieira Braga e Ricardo Corrêa Gomes</i>	523
Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política New Developmentalism in Brazil and Argentina: between the academic debate and political practice <i>Roberta Rodrigues Marques da Silva</i>	557
Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais Image of Civil Servants: a study with users of the Court of Justice of the State of Minas Gerais <i>Jussara Maria Canuto de Aquino; Luiz Antônio Antunes Teixeira e Darly Fernando Andrade</i>	585

Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil	
From public service to the Chamber of Deputies: parliamentarians originating from Brazil's civil service	605
<i>Adriano Codato; Ana Paula Lopes Ferreira e Luiz Domingos Costa</i>	
Innovation systems: from fixing market failures to creating markets	627
<i>Mariana Mazzucato</i>	

## Editorial

O quarto e último número da RSP no ano de 2015 traz seis artigos inéditos. Os temas abordados neste número são: a construção de uma elite burocrática no Estado do Mato Grosso, governo eletrônico e sua relação com o desenvolvimento econômico, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, a imagem do servidor público do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, perfil dos deputados federais oriundos do funcionalismo público e uma análise crítica da teoria das falhas de mercado frente os desafios de inovação.

O primeiro artigo, intitulado *A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso*, descreve a trajetória da carreira dos gestores governamentais do Estado do Mato Grosso. Para tanto, o estudo baseou-se em três fontes: os dispositivos legais que tratam das carreiras, entrevistas com atores que vivenciaram a criação dessa carreira de 2001 a 2014, e portarias, decretos e outros instrumentos regulamentadores da administração pública. O artigo descreve o processo de construção da identidade desses servidores num contexto de reforma incompleta do Estado brasileiro e de Mato Grosso.

O segundo artigo, *Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional*, buscou associar características do governo eletrônico com o desenvolvimento econômico e humano. O estudo, de natureza quantitativa, constata que os mais altos índices de governo eletrônico encontram-se no continente europeu, em países de alta renda *per capita*, altos níveis de desenvolvimento econômico e humano, embora haja exceções como Coreia do Sul e Cingapura.

*Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política* é o terceiro artigo deste número. O trabalho trata de como se deram os processos políticos no Brasil e na Argentina em torno da construção do Novo Desenvolvimentismo. Para isso, são analisados o Governo Lula (2003-2007) no Brasil e, na Argentina, os Governos Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2011). Os aspectos comuns apontados nos dois países são a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, com redução da vulnerabilidade a choques exógenos e inclusão social. Nas análises apresentadas são consideradas as peculiaridades impostas por suas trajetórias institucionais, assim como a necessidade de construção de consensos políticos em torno dessas novas agendas.

O quarto artigo, intitulado *Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais*, busca analisar a imagem do servidor público do ponto de vista dos usuários do Fórum Lafayette, em Belo Horizonte. Este Fórum reúne a maior parte das secretarias da justiça de primeira instância da capital, do tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. A imagem do servidor foi analisada sob a ótica da Psicologia Cognitiva, bem como de conceitos da Psicologia Social, como a teoria das representações sociais e a teoria do núcleo central. Conclui-se que a imagem do servidor, em geral, é positiva.

O quinto artigo, *Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil*, faz uma análise do perfil sociopolítico dos deputados federais oriundos do funcionalismo público, eleitos entre 1983 e 2010. O principal achado está na diferença dos parlamentares quando analisados os blocos ideológicos. O sucesso eleitoral dos servidores públicos está mais ligado à força que o partido no governo pode dar às suas carreiras políticas que da função desempenhada quando atuava na burocracia do Estado.

O sexto e último trabalho deste número é um artigo convidado, apresentado no Seminário Internacional “Papel do Estado no Século XXI”, intitulado *Innovation systems: from fixing market failures to creating markets*. O artigo faz uma crítica da teoria das falhas de mercado, a partir de uma revisão de literatura. A capacidade explicativa da teoria das falhas de mercado para as transformações tecnológicas inovadoras é consideravelmente limitada, dada a grande importância do Estado para a criação e formação de novos mercados. Para enfrentar os desafios de inovação do futuro, é necessário abrir o debate sobre a inovação, distanciando-o das preocupações com a “seleção de campeões” e o “efeito de deslocamento” e focando-o sobre quatro questões-chave: direções, avaliação, organização, riscos e recompensas.

Boa leitura.

Gleisson Cardoso Rubin  
Presidente da Enap

# A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso

**Julio Cezar de Lara**

*Governo do Estado de Mato Grosso*

**Kelliton Rodrigues de Souza**

*Governo do Estado de Mato Grosso*

**Maria Stella Lopes Okajima Conselvan**

*Governo do Estado de Mato Grosso*

**Vinícius de Carvalho Araújo**

*Governo do Estado de Mato Grosso*

A partir do relatório Rouanet (1982), emergem reflexões sobre a necessidade de um novo perfil de burocrata num contexto de globalização econômica e de reforma do Estado brasileiro. A redemocratização e, conseqüentemente, a entrada de novos atores no processo decisório demonstraram a necessidade de profissionalização da alta burocracia, para geração de valor dos serviços públicos. O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma descrição da trajetória da carreira dos gestores governamentais de Mato Grosso, que é uma das mais antigas do País e ainda não há na literatura trabalhos publicados sobre o conteúdo aqui apresentado. Metodologicamente, a pesquisa foi de natureza descritiva e baseou-se na coleta de dados em referenciais teóricos e legais para, em seguida, ser feita uma análise dos dados coletados. Concluiu-se observando que a carreira de Gestor Governamental de Mato Grosso tende à consolidação, demonstrada pelo número de servidores ocupantes do cargo e papel em reconhecimento, para a efetividade das políticas públicas do Estado do Mato Grosso.

**Palavras-chave:** reforma administrativa, alta administração pública, carreira pública, capacitação profissional, administração regional, estudo de caso

---

[Artigo recebido em maio de 2014. Versão final em outubro de 2014.]



### **La construcción de una élite burocrática: el caso de los administradores del gobierno de Mato Grosso**

Desde el informe Rouanet (1982), surgen reflexiones sobre la necesidad de un nuevo perfil de burócrata en un contexto de globalización económica y de reforma del Estado brasileño. La redemocratización y, por lo tanto, la entrada de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones demostraron la necesidad de profesionalizar la burocracia superior, para generación de valor en los servicios públicos. El presente trabajo tiene como objetivo presentar una descripción de la trayectoria de la carrera de gestor gubernamental en el Estado brasileño de Mato Grosso, que es una de las más antiguas del país – todavía no hay trabajos publicados en la literatura sobre el contenido aquí presentado. Metodológicamente, la investigación, de carácter descriptivo, se apoyó en la recopilación de datos en marcos teóricos y legales, para en seguida ser hecho un análisis de los datos recogidos. Se concluyó que la carrera de gestor gubernamental de Mato Grosso tiende a la consolidación, como lo demuestra el número de servidores ocupantes del cargo, y su reconocimiento, para la aplicación de las políticas públicas del Estado de Mato Grosso.

**Palabras clave:** reforma administrativa, alta administración pública, carrera pública, capacitación profesional, administración regional, estudio de caso

### **The construction of a bureaucratic elite: the case of government managers in Mato Grosso**

Since the Rouanet Report in Brazil (1982), there have been a lot of studies on the necessity of a new bureaucrat profile in a context of economic globalization and reform of the Brazilian state. The return to democracy and hence the entry of new participants in the decision-making process have demonstrated the necessity of professionalizing higher bureaucracy in Brazil, in order to create public service value. This study aims to present a description of the government management career development in the state of Mato Grosso, Brazil – which is one of the oldest careers in Brazil and there is still no published work on the content here presented. The type of methodology used in the research was descriptive and based on data collection in theoretical and legal frameworks. After that, an analysis of the collected data was made. We concluded that the current government management career in Mato Grosso tends to be consolidated, as demonstrated by the number of career members and the career role and recognition, for implementation of public policies in the State of Mato Grosso.

**Keywords:** administrative reform, top-level public administration, public career, professional training, regional administration, case study

## Introdução

Para realizar a análise, este artigo baseou-se em três fontes fundamentais. Primeiro, analisam-se os dispositivos legais que tratam da carreira de gestores governamentais de Mato Grosso. Esses documentos são constituidores de planos e políticas para atuação desses profissionais. Para auxiliar no estudo, foram feitas entrevistas com membros que vivenciaram a trajetória da carreira ao longo do período que vai de 2001 a 2014. Por fim, o estudo utiliza portarias, decretos e outros instrumentos regulamentadores da administração pública.

O artigo reflete avanços na consolidação da carreira de gestores governamentais de Mato Grosso, num contexto de reforma incompleta do Estado brasileiro e de Mato Grosso. As reflexões sobre a criação e percurso da carreira de Gestor Governamental em Mato Grosso, que teve sua criação concebida pelo nível estratégico e foi implementada pela **média burocracia** da área sistêmica, caracterizaram o perfil de operadores e não reformadores, como se pensava na concepção inicial da carreira.

Servidores generalistas, efetivos e capacitados a formular, implementar e avaliar políticas públicas, inseridos numa estrutura de Estado com fortes características patrimonialistas, enfrentaram e enfrentam fortes resistências ao longo de uma trajetória de desafios, entraves, retrocessos e avanços.

A dura trajetória proporcionou experiências suficientes para que esse grupo de servidores pudesse iniciar a construção de uma identidade e auxiliar o governo em diversos campos do núcleo estratégico, no ciclo das políticas públicas ou nos macroprocessos de gestão governamental.

## Reforma do Estado e profissionalização da gestão pública

O objeto de reforma do Estado ganhou força a partir da década de 1980, quando as ideias liberais direcionaram as propostas de reforma do Estado nos Estados Unidos e na Inglaterra num contexto de globalização das economias mundiais. A experiência brasileira começa a ganhar contornos quando assume o primeiro presidente eleito diretamente pela população, após vinte e cinco anos sem eleições diretas, o Presidente Fernando Collor de Mello.

Após o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, o Brasil assumiu uma direção efetiva de reforma do Estado a partir da instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento aprovado no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, pode-se afirmar que a reforma do Estado brasileiro atravessou dois processos: na década de 1980, quando foi oriunda do esgotamento do regime ditatorial, e nos anos 1990, resultante de um processo de internacionalização econômica e das diretrizes liberalizantes da economia propostas pelo Consenso de Washington.

A mudança do regime dos militares para o democrático, deu-se no Brasil por meio de um grande pacto político, que de maneira informal demonstrava que o Estado deveria reestabelecer os direitos políticos e prover a sociedade de um aparato estatal que reduzisse as históricas desigualdades sociais e econômicas. Mas esse **acordo político**, no que se refere à redução das desigualdades sociais, não foi cumprido por carência de recursos para atender plenamente a todas as demandas sociais incluídas na Constituição brasileira de 1988, como bem atesta Bresser-Pereira:

Para tornar o Estado brasileiro um Estado social, era preciso aumentar substancialmente a despesa pública social. E isto foi feito. Em 1985, ela representava cerca de 11% da renda nacional, hoje representa 23%. Quando, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, eu dei início a Reforma Gerencial do Estado de 1995, eu estava respondendo a essa nova realidade que era o Estado social brasileiro (MOTA *et al.*, 2011).

A reforma do Estado brasileiro foi induzida pela dupla ingerência de dois agentes financeiros internacionais: Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo essas instituições, para o crescimento econômico ser estável num cenário de maior competitividade dos mercados internacionais, faz-se necessário que os estados sejam competitivos por meio do equilíbrio orçamentário e estabilidade monetária, com capacidade de propiciar o cálculo econômico para efeito das transações comerciais cada vez mais globalizadas. Como lembra Paulo Nogueira Batista Jr., “as nações hegemônicas operam de forma a beneficiar aqueles que se dispõem a cooperar com os seus projetos de poder” (BATISTA JR., 2007).

Na década de 1990, o Governo Fernando Henrique Cardoso adotou o discurso de que a crise do Estado era fato consumado a partir do esgotamento do modelo desenvolvimentista e inseriu na agenda governamental a necessidade de uma reforma de Estado. A reestruturação do Estado foi colocada como ponto crucial para que o Brasil pudesse retomar o caminho do crescimento econômico e a estratégia adotada para superar as resistências políticas foi adotar um viés estritamente econômico, associada à crise fiscal e à perda da capacidade de investimento público. Assim, vimos uma crise fiscal traduzida em uma crise gerencial e, dessa forma, a reforma do Estado foi convertida em uma discussão técnica e administrativa sem conotação política e, conseqüentemente, sem a participação da sociedade civil organizada.

### **Reforma Técnica do Estado: um corpo funcional técnico para consolidação**

A profissionalização do núcleo estratégico do governo é considerada por Abrucio (2007) como um dos eixos estratégicos para a renovação da agenda reformista da gestão pública. O autor destaca a necessidade de uma boa alocação dos cargos de provimento em comissão, de maneira que haja uma delimitação clara entre a arena

política e administrativa: “uma parte importante desses cargos deve ser preenchida necessariamente pela burocracia estatal, sendo que os agentes políticos devem escolher, na maioria das vezes, os funcionários de carreira que devem ocupar tais postos” (ABRUCIO, 2007). O autor também reconhece que uma parte desses cargos deveria trazer pessoas de fora, uma espécie de recrutamento externo, com “profissionais do mercado e da academia para **oxigenar** a administração pública e incorporar novas técnicas transparentes e mesmo competitivas” (ABRUCIO, 2007).

Assim embasado no relatório do embaixador Rouanet de 1982, no final da década de 1980, criou-se a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), que havia diagnosticado que as descontinuidades tanto na execução de reformas administrativas quanto na implementação de políticas públicas eram geradas pela baixa capacitação dos quadros da administração pública e pela ausência de critérios objetivos para o acesso às funções estratégicas da máquina administrativa do Estado. O estudo recomendou a criação de uma carreira com perfil adequado e uma instituição de ensino voltada para a formação continuada do núcleo estratégico da burocracia do Estado brasileiro. Bresser-Pereira consolidou essa ideia, afirmando que “uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos.” (BRESSER-PEREIRA, 2007).

### **Embrionagem da carreira de EPPGG**

Em 1982, o embaixador Sergio Paulo Rouanet foi designado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores para atuar de maneira cooperativa com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na busca de alternativas que pudessem levar a proposta de formulação de diretrizes de uma Escola Superior de Administração Pública no Brasil. José Carlos Freire, o então Diretor-Geral do DASP, e seus assessores pensavam em criar uma escola aos moldes da Escola Nacional de Administração (ENA), da França, e, em menor densidade, aos de outras instituições estrangeiras, como a Academia Federal de Administração Pública da República Federal da Alemanha.

Para auxiliar o DASP, Rouanet realizou, no mesmo ano, um trabalho de pesquisa no Brasil e no Exterior que culminou em um relatório intitulado “Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública”. O relatório foi dividido em três partes: investigação de escolas oficiais existentes no Brasil e suas interações com o Estado; investigação de modelos estrangeiros, principalmente o francês, e recomendações à luz das duas partes anteriores. Nessa terceira parte, o Relatório Rouanet recomendou a implantação no Brasil de um modelo semelhante ao da França e assim foi concebido: a criação de uma escola voltada à profissionalização dos agentes públicos aprovados em concurso público, para compor os cargos estratégicos da administração pública federal.

Do Relatório Rouanet, durante o Governo do Presidente Sarney (1985-1990), surgiu a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), instituída pelo Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986, e a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), pela Lei nº 7.834 de 12 de agosto de 1989. Nessa lei, foi atribuída ao EPPGG a atribuição de “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” (LEI nº 7.834, 1989). O Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, regulamentou a carreira atribuindo-lhe:

O exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia (DECRETO nº 5.176, 2004).

Essa carreira é integrada por indivíduos aprovados em concurso público e curso de formação na Enap. Entretanto, não foram garantidos meios para uma clara inserção na alta direção do Estado, como acontece na França e Inglaterra.

Durante a Presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a carreira de EPPGG careceu de patrocínio político, sendo extinta e seus cargos transformados em Analista de Planejamento e Orçamento; mas ao final do Governo Collor, a carreira foi reestabelecida por meio da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

De 1994 a 1998, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, a Enap passou a disseminar as estratégias da administração pública gerencial aos servidores públicos federais; como consequência, houve a reativação dos concursos para as carreiras de EPPGG e de Analista de Planejamento e Orçamento, com ênfase na nova administração pública. A partir da retomada dos concursos para EPPGG em 1995, exigiu-se dos pretendentes candidatos conhecimento em nível de pós-graduação e submissão a um curso de formação específico, promovido pela Enap.

Ao longo dos dois mandatos presidenciais (1995-2002) do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, formaram-se seis turmas de EPPGG. Em 1998, antes do fim do primeiro mandato presidencial do Presidente Fernando Henrique Cardoso, promoveram-se alterações nas atribuições da carreira, numa tentativa de aproximá-la de outras carreiras, para fins de viabilização do ciclo de gestão do Governo Federal.

No período condizente aos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a carreira dos EPPGGs obteve um reajuste nominal no subsídio inicial

da carreira de 545,48%, para uma inflação no período de 46,31%. No Governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), houve alguns retrocessos na relação entre a Associação dos EPPGGs e a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão causados por desacordos nos processos de mobilidade, capacitação e concurso de seleção de novos membros.

A trajetória da carreira federal de gestores governamentais reflete os avanços e retrocessos da carreira estadual de Mato Grosso, explicados por meio do isomorfismo: organizações que atuam num mesmo campo organizacional tendem a dirigir que tenham comportamento similar em resposta a pressões externas e internas. Essas pressões conduzem ao isomorfismo, que “constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (HAWLEY, 1968, *apud* DIMAGGIO; POWELL, 2005).

### **Criação da carreira de Gestor Governamental em Mato Grosso: Governo Dante de Oliveira-Rogério Salles (2001-2002)**

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da União serviu de referencial e modelo para a criação, pelas autoridades políticas, da carreira estadual de Gestor Governamental de Mato Grosso e são apresentadas como resposta a uma necessidade de reforma do Estado: apresentando o perfil generalista dos profissionais, foco em resultados e na eficiência das políticas públicas. Em função do caráter estratégico que a profissionalização da gestão pública assume num contexto de reforma de Estado inconclusa, fazem-se necessários estudos que qualifiquem e fundamentem ações no sentido de modernizar a máquina pública dos estados federados, em especial o Mato Grosso, objeto da presente pesquisa.

Antes de descrever a gênese da carreira de Gestor Governamental em Mato Grosso, é preciso abordar a política de gestão do Governo Dante de Oliveira (1995-2002) que a idealizou e começou a implantá-la.

Como descreve Araújo (2005), a reforma empreendida nos dois mandatos do governador Dante de Oliveira foi pautada nos seguintes eixos:

1. o Programa de Reforma do Estado, criado pelo Decreto nº 752 de 22/01/1996, que resultou no Conselho Diretor do Programa de Reforma do Estado (CDPRE), contando com aporte técnico-financeiro do Banco Mundial, num empréstimo garantido pela União;
2. a adesão ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

3. renegociação da dívida estadual cujos marcos foram a Lei Estadual nº 6.871, de 28/04/1997, e a Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, que consolidou o acordo com todos os Estados.

Como resultado da interação dos dois programas (Pnafe e CDPRE) baseados em financiamentos externos com prazos determinados, ocorreu em abril de 2000 a formação de uma equipe para apresentar um diagnóstico do Estado. Seu conteúdo era a situação gerencial do momento e a proposição de um novo modelo de gestão para todo o aparelho. Assim, surge em abril de 2001 o Programa de Modernização da Gestão (PMG), cujos princípios, pressupostos e a própria estrutura foram influenciados pela Gestão da Qualidade Total, muito difundida no Brasil na década de 1990, em especial no setor industrial e de serviços.

A equipe técnica engajada nesses programas começou a se preocupar com a sua continuidade, num momento em que o objetivo maior do ajuste fiscal já fora alcançado e se caminhava para a fase final daquele mandato. Os técnicos do BID também faziam questão de apontar em seus relatórios e reuniões de monitoramento a importância de profissionalizar a gestão financeira.

Assim, sob grande influência dos técnicos do BID e da experiência dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) em âmbito federal, optou-se pela criação de uma nova carreira.

Havia vários projetos para a criação dessa carreira em disputa no interior do grupo técnico e também no secretariado da área sistêmica, sendo seus principais:

1. Construir uma carreira moldada nos EPPGGs do Governo Federal.
2. Substituir, por gestores governamentais, os técnicos da Companhia de Desenvolvimento (Codemat) e da Companhia de Mineração do Estado de Mato Grosso (Metamat) lotados na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), bem como os técnicos lotados na Secretaria de Fazenda (Sefaz) cedidos pelo Centro de Processamento de Dados (Cepromat).
3. Profissionalizar a gestão financeira, conforme sugestão dos técnicos do BID no Pnafe.
4. Formar multiplicadores do modelo de gestão ora em vigor (inspirado nas ferramentas da Gestão pela Qualidade Total).
5. Possuir apenas um **corpo técnico de elite**, selecionado por um concurso mais rigoroso e preparado pelo curso de formação.

Diante dessas discussões, a lei da carreira foi sancionada em 13 de dezembro de 2000, com o número 7.350. Ela criou 110 vagas para lotação distribuídas em três secretarias, sendo 60 na Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral (Seplan), 30 na Secretaria de Fazenda (Sefaz) e 20 na Secretaria de Administração (SAD).



As competências definidas em lei foram no sentido de executar as atividades de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas e assessoramento técnico, e tinham como objetivo que os servidores fossem profissionais que percorressem tudo aquilo que se conceitua como ciclo de políticas públicas.

A Lei nº 7.350/2000 definiu também atribuições diferentes para as três secretarias. Elas tratavam dos sistemas administrativos de competência de cada uma delas. Predominava uma visão com forte influência do já mencionado Pnafe, na qual os gestores governamentais seriam agentes de modernização da gestão baseados nas secretarias da área-meio e as inovações se difundiriam pela administração pública estadual por meio dos sistemas liderados por elas. Além disso, pesava muito a concepção de que esses servidores seriam substitutos da antiga geração de técnicos na área administrativa, providos em sua maioria pelas entidades da administração indireta e as carreiras fiscais.

Essa ambiguidade, de entender os gestores governamentais como agentes de modernização ou substitutos da antiga geração de técnicos na área administrativa, marcou todo o processo e acabou sendo um dos principais fatores que dificultaram a falta de consolidação da carreira. Qual seria o papel dos gestores? Operadores ou reformadores? No segundo caso, qual seria o modelo de reforma do Estado?

Na lei de criação da carreira, alguns mecanismos foram adotados no sentido de selecionar e formar servidores para constituir uma elite burocrática no governo. O subsídio inicial foi definido em R\$ 2.500 e significava, na época, um valor que equivaleria a 72% do subsídio dos EPPGGs do Governo Federal, e se aproximava do subsídio recebido por outras carreiras de gestão dos governos estaduais e também das principais carreiras do governo do Estado de Mato Grosso. Esses dados serão discutidos a seguir (Gráfico 1 e Tabela 1).

As classes que formavam o plano da carreira foram distribuídas em quatro níveis conforme as letras A, B, C e D. Cada classe representava uma titulação (graduado, especialista, mestre e doutor) e era outra maneira de atrair candidatos com elevada qualificação educacional. A lei ainda previa que o enquadramento inicial se daria na classe correspondente à titulação possuída. Outros dispositivos trazidos pela lei referiam-se ao concurso, que seria dividido em duas fases (objetiva e discursiva), aliadas a um curso de formação eliminatório (a exemplo dos EPPGGs federais) com nota de corte mínima de 70% em todas as etapas, de modo a selecionar candidatos com elevado desempenho.

Foram realizados dois concursos no ano de 2001. O primeiro com edital publicado em março de 2001, com oferta de 110 vagas de nomeação imediata e 40 vagas que formariam um cadastro-reserva; logo, seriam selecionados os 150 melhores classificados nas provas objetivas e discursivas para participar da segunda etapa



do concurso, o curso de formação. O curso de formação era mais um mecanismo raro em concursos e que buscava induzir mais um momento de competição entre os candidatos e recrutamento daqueles que obtivessem maior pontuação. O rigor nessa seleção acabou sendo, talvez, muito elevado pela nota de corte alta. No primeiro concurso da carreira, apenas 41 candidatos atingiram 70% nas duas provas (objetiva e dissertativa) e ficaram habilitados a fazer o curso de formação. Desses, apenas 37 se matricularam no curso de formação, 36 foram nomeados e 34 tomaram posse.

Em julho de 2001, foi publicado um segundo edital para novamente tentar alcançar o que se pretendia: 110 cargos para nomeação imediata e 40 candidatos classificados para formação de um cadastro-reserva. Assim, no segundo concurso, editado com o mesmo rigor do primeiro edital (nota de corte de no mínimo 70%), apenas 61 candidatos passaram por todas as etapas e foram nomeados, deixando a carreira com 15 cargos vagos e impossibilitada de formar um cadastro-reserva.

O cenário de inserção inicial para a carreira revelou todas as tensões presentes na concepção e implementação do projeto. O primeiro aspecto foi o período, já que as nomeações aconteceram no final do Governo Dante de Oliveira (1995-2002). O caso da segunda turma foi ainda mais evidente, uma vez que a nomeação aconteceu em março de 2002 e, no início de abril, o governador Dante de Oliveira renunciou ao mandato para concorrer a senador, transmitindo o cargo para José Rogério Salles. Com a troca de comando, ocorreram as tradicionais mudanças no secretariado por conta do novo governador e do ano eleitoral, inclusive nas secretarias de administração sistêmica em que estavam lotados os gestores governamentais. Embora os secretários já fizessem parte do governo anterior, as alterações trouxeram as conhecidas discontinuidades. Assim, o governador que criou a carreira não teve a oportunidade de implantá-la, o que prejudicou o projeto.

No ambiente político mais amplo, a eleição de 2002 foi uma das mais polarizadas da história de Mato Grosso, considerada por Araújo (2012) como uma eleição de **fim de ciclo**, marcando a transferência de comando da elite política formada no pós-divisão (de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) para os novos atores surgidos nas décadas de 1980 e 1990. Com a eleição de Blairo Maggi (PPS), a carreira conheceu o terceiro governador nos seus primeiros 18 meses de vida. Maggi foi eleito numa coalizão de oposição em relação ao governo anterior, cujo candidato à sucessão era o então senador Antero Paes de Barros (PSDB). Depois de sua posse, a troca do secretariado foi praticamente completa, criando um cenário de grande incerteza.

## Preparação dos membros da carreira de Gestor Governamental: Governo Blairo Maggi (2003-2010)

Durante o Governo Blairo Maggi (2003-2010), continuou a forte tendência em favor da Secretaria de Fazenda, só que sem a ênfase no modelo de gestão por resultados do governo anterior. Isso retirou um dos projetos de inserção pensado para a carreira em seu momento fundador, como multiplicadores das ferramentas da qualidade total. Prosseguiu a tendência de esvaziamento da agenda tradicional de planejamento e o pêndulo caminhou para a gestão, em virtude do caráter claro de processos de suporte às políticas finalísticas e seus produtos apresentados por essa última.

Nesse contexto, o eixo da gestão deslocou-se da Secretaria de Fazenda/Secretaria de Planejamento para a Secretaria de Administração/Auditoria Geral/Centro de Processamento de Dados, com a ida do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) para a Secretaria de Administração, a ascensão da função controle (auditoria) e o desmonte das superintendências de gestão e tecnologia da informação na Secretaria de Planejamento.

Os traços mais fortes desse governo na área de gestão foram a ênfase nos sistemas corporativos (Sigplan, Fiplan, Siag, Seap, Sigpat, SIGP), a valorização do controle e a centralização decisória. No primeiro mandato, houve a criação de várias entidades da administração indireta, como não se via desde a década de 1970, e a implantação dos núcleos sistêmicos, que tinham por objetivo agrupar as áreas de administração sistêmica em um conjunto de órgãos, numa unidade de prestação de serviços especializados, de modo a liberá-los para as suas atividades finalísticas ou de execução programática.

Toda essa situação contaminou o ambiente político interno da carreira e sua relação com o governo. Os dois primeiros anos foram marcados por muitas tensões e debates sobre as competências da carreira, seu modelo de governança, perfil dos seus ocupantes e da agenda de gestão do governo que terminava.

Os gestores da Secretaria de Planejamento apresentaram propostas no sentido de federalizar as ferramentas de gestão e planejamento, articulando a inserção da carreira à implantação do **modelo de gestão por programas** adotado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Havia também um forte posicionamento em favor da gestão de políticas públicas, visando avançar sobre o conteúdo das secretarias finalísticas e superar o papel restrito de instrumentação até então exercido. Em paralelo, foi aberta pela Secretaria de Administração a possibilidade de aumento salarial e outras alterações na lei da carreira.

Para que essas discussões sobre os rumos da carreira fossem organizadas, houve a criação de grupos de trabalho, primeiro na Secretaria de Planejamento e depois envolvendo os gestores das demais secretarias. Em 2003, a discussão se polarizou em duas grandes posições, com a primeira advogando mudanças no marco regulatório da carreira e a segunda defendendo prioridade para negociação salarial. As principais teses defendidas para mudança na legislação e atuação da carreira eram:

1. lotação centralizada da carreira no Gabinete do Governador, de modo a facilitar a sua gestão;
2. instalação de gestão colegiada para a carreira, por meio de um conselho gestor envolvendo as três secretarias de administração sistêmica, como uma secretaria executiva;
3. criação de uma unidade de coordenação para a carreira;
4. ênfase em atividades de capacitação, estudos e pesquisas;
5. criação de duas áreas de atuação, gestão de políticas públicas (área finalística) e sistemas e processos de gestão (área sistêmica).

Todas elas acabaram sendo codificadas pela Lei nº 8.032, de 17/12/2003, que também reajustou o subsídio, concedendo um aumento de 40% para a classe A, cerca de 60% para a B, 72% para a C e 85% para a D. Foi um aumento considerável, em particular se considerarmos que os índices acumulados de inflação para o período ficaram entre 33% (IPCA) e 51% (IGP-DI).

O reajuste gerou, entretanto, consideráveis problemas políticos para a carreira, uma vez que os secretários de Estado que articularam a sua aprovação ou saíram do Poder Executivo (Carlos Brito) ou foram para secretarias finalísticas (Marcos Machado), gerando uma nova **orfandade** para a carreira em termos de patrocinador político.

A transferência para o Gabinete do Governador revelou-se também um complicador técnico e político, já que ele não existia como unidade administrativa. Diante disso, a Casa Civil acabou sendo o órgão de destino.

No período 2003-2009, a carreira assistiu à evasão de seus servidores sem a possibilidade de reposição imediata, pois os dois concursos realizados para a carreira em 2001 tiveram seus prazos de vigência finalizados, sem deixar classificados para novas nomeações. Em 2004, foi criada a Associação dos Gestores Governamentais do Estado de Mato Grosso (AGGEMT) e, a partir de então, houve várias tentativas de articulação e definição de uma identidade à carreira, como, por exemplo, uma série de debates conduzidos pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor, visando à elaboração de um planejamento estratégico em 2005. Na transição do primeiro para o segundo mandato de Blairo Maggi, foi apresentado ao Chefe da Casa Civil

e ao governador um conjunto de propostas na área de gestão, acompanhado das realizações da carreira nesse período inicial.

O que marcou esse momento foi a dificuldade para realização de um novo concurso e para obtenção de reajustes salariais diferenciados, já que o governo estabeleceu política salarial de revisão automática, a partir de 2005, por meio da Lei Estadual nº 8.278/04.

Na mesma época, foram realizados concursos para a carreira de Profissional da Área Instrumental de Governo criada pela Lei nº 7.461, de 13/07/2001. Essa carreira surgiu oriunda da transformação de cargos avulsos de nível fundamental, médio e superior existentes nas secretarias de administração sistêmica em uma carreira horizontal, que pudesse desempenhar suas funções em tais secretarias e também na área-meio das finalísticas.

Com a realização de dois concursos para a área instrumental do governo (em 2004 e 2006) e a ampliação do número de vagas, essa carreira passou a ocupar o espaço de nova burocracia da área-meio pretendida por muitos para a carreira de gestores, frustrando uma das estratégias de inserção concebidas no início. Além disso, muitos empregados públicos de empresas estatais, em exercício nas secretarias de administração sistêmica, impetraram ações no Poder Judiciário para buscar a reintegração como servidores estatutários e obtiveram êxito. Isso acabou alongando a presença deles na área de gestão, que se considerava rápida no momento de criação da carreira de gestores.

A outra estratégia era de transformar os gestores em profissionais especializados na gestão financeira do estado, uma espécie de **grupo TAF da despesa**<sup>1</sup>, no sentido de melhorarem a qualidade do gasto. Essa também se revelou frustrada com o crescimento das carreiras de controle, com destaque para a carreira de auditores do estado. Nesse período, os auditores conseguiram a aprovação de duas leis para reajuste de salários, conquistaram a sede própria, houve a realização de dois concursos e, como consequência da valorização e fortalecimento institucional da carreira, foi nomeado um servidor da carreira para ocupar o cargo de Auditor-Geral. Essa estrutura foi consequência do fortalecimento do controle externo. Os dirigentes políticos entendiam que se faziam necessários bons servidores para organizar os aspectos formais das contas públicas para o TCE, sem interferência no conteúdo das políticas.

Dessa forma, com a mudança de eixo na política de gestão pública, o auditor passou a ser o **grupo TAF da despesa** que se propunha para o gestor. A carreira de

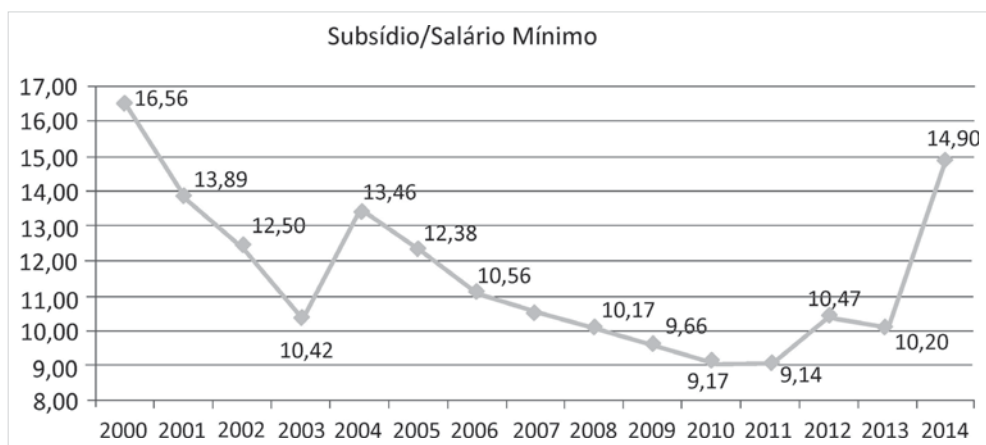
<sup>1</sup> Grupo TAF é a simbologia utilizada para definir a carreira formada por cargos na área fiscal, significando tributação, arrecadação e fiscalização.

auditor passou a ter um peso institucional maior, além de ter uma prática profissional mais bem definida, com instrumentos de trabalho consolidados e estruturados.

Houve ainda aprovação das Leis nº 8.873/08 e 9.317/10, que não alteraram o modelo de gestão da carreira, apenas mudaram critérios de progressão entre classes e níveis. Pela elevada amplitude deixada pela tabela salarial aprovada em 2003 (64%) e o fato de a maioria dos servidores da carreira estar já nas classes C e D, foi privilegiada a política de flexibilização dos critérios de progressão interclasses, de modo a obter reajustes salariais indiretos. O efeito positivo disso foi a retenção de parte dos servidores da carreira, já que sem essa valorização salarial a migração para outros concursos poderia ter sido maior.

Dos quatro projetos disputados no início da implantação da carreira, restaram dois: uma carreira nos moldes dos EPPGGs federal e a transformação da carreira em um corpo técnico de elite. Nesse período, acabou predominando o segundo. O subsídio da carreira recebeu apenas os reajustes lineares concedidos pelo Poder Executivo, ficando o subsídio defasado em relação ao salário mínimo (Gráfico 1) e às outras carreiras similares, como os auditores estaduais e os EPPGGs do Governo Federal (Tabela 1). Uma estratégia de diferenciação adotada por parte da carreira foi a capacitação em nível de pós-graduação. Um grupo de 15 gestores governamentais optou por cursar mestrados e outras duas gestoras buscaram doutorados em suas respectivas áreas, o que levou a carreira a apresentar o mais alto percentual de titulação da administração direta, ficando abaixo apenas da Universidade do Estado (Unemat). Muitos optaram também pela capacitação em serviço, aprofundando-se nos seus respectivos projetos.

**Gráfico 1: Evolução do subsídio inicial do Gestor Governamental em MT, em relação ao salário mínimo (2001-2014)**



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 1: Evolução do subsídio inicial dos gestores governamentais em relação às carreiras próximas (2001-2014)**

Ano	Gestor governamental	Auditor	EPPGG federal	TAIG (Analista administrativo)	Gestor/Auditor	Gestor/EPPGG	Gestor/TAIG
2001	2.500,00	2.500,00	3.433,75	1.600,00	100%	73%	156%
2005	3.715,00	3.330,00	6.076,45	1.760,00	112%	61%	211%
2009	4.492,17	6.000,00	10.905,76	2.185,00	75%	41%	206%
2013	6.915,00	7.950,41	13.608,81	3.225,86	87%	51%	214%
2014	10.784,00 *	12.800,00	14.275,64	3.868,19	84%	76%	279%
Variação	331%	412%	316%	142%			

\* A partir de outubro/2014

Fonte: Elaboração própria.

**Reestruturação da carreira de Gestor Governamental: Governo Silval Barbosa (2010-2014)**

Em 2009, foram incluídas 50 vagas para provimento de cargos de Gestor Governamental no grande concurso realizado pelo estado, já que naquele momento havia 55 cargos disponíveis. A carreira teve a oportunidade de participar da comissão que elaborou o edital para o concurso, aproximando-o bastante daquele praticado pelos EPPGGs do Governo Federal em 2008.

Nesse período, a carreira demonstrou flexibilidade e deu grandes contribuições em processos críticos na área de gestão. Vários tiveram a oportunidade de assumir posições importantes na administração pública, na transição entre os governos, como secretários adjuntos, assessores e superintendentes. Dessa maneira, os gestores governamentais se posicionaram como uma carreira estratégica, ocupando na sua maioria cargos e funções ligadas aos níveis mais elevados da administração pública. Foi mantida também a média histórica de ocupação de cargos comissionados (entre 35% a 40%), além do exercício de funções importantes, com cerca de 70% respondendo diretamente a secretário de Estado ou secretário adjunto em atividades também de assessoria. Basta dizer que, entre os anos de 2008 e 2012, a carreira teve oito de seus integrantes exercendo a função de secretário adjunto em seis secretarias estaduais diferentes.

Além disso, um grande número de servidores da carreira mudou de lugar desde o início do Governo Silval Barbosa e a mobilidade tornou-se um dos eixos da nova política de gestão implementada, como se verifica na Tabela 2.

**Tabela 2: Distribuição dos gestores governamentais por órgãos e entidades estaduais e entre as áreas sistêmicas e finalísticas no período de maio/2002 a maio/2014**

Órgão/Entidade	Mês de apuração do dado			
	maio/02	abr./10	set./12	maio/14
Auditoria-Geral	-	-	-	1
Agência de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá	-	-	-	2
Casa Civil	-	6	3	2
Defensoria Pública	-	-	-	1
Ministério Público	-	-	-	1
MT Participações e Projetos	-	-	1	3
MT Saúde	-	-	1	1
Prefeitura de Cuiabá	-	-	1	1
Secretaria de Administração	16	15	8	15
Secretaria das Cidades	-	-	2	5
Secretaria de Ciência e Tecnologia	-	-	1	1
Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – Fifa 2014	-	-	2	9
Secretaria de Desenvolvimento do Turismo	-	-	1	3
Secretaria de Educação	-	1	1	3
Secretaria de Fazenda	30	7	2	2
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	-	-	4	5
Secretaria de Justiça e Segurança Pública	-	1	-	5
Secretaria de Meio Ambiente	-	-	-	1
Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral	46	18	17	41
Secretaria de Saúde	-	-	2	3
Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana	-	-	-	3
Universidade do Estado	-	-	-	1
Departamento de Trânsito	-	1	-	-
Secretaria de Cultura	-	1	-	-
Secretaria Extraordinária de Apoio às Políticas Educacionais	-	1	-	-

Órgão/Entidade	Mês de apuração do dado			
	maio/02	abr./10	set./12	maio/14
Secretaria de Trabalho e Assistência Social	-	1	-	-
Secretaria de Logística Intermodal de Transporte	-	-	1	-
Vice-Governadoria	-	-	-	1
<b>Total Geral</b>	<b>92</b>	<b>52</b>	<b>47</b>	<b>110</b>
Área Sistêmica	92	40	27	58
Área Finalística	0	12	20	52
Área Sistêmica	100,00%	76,92%	57,45%	52,73%
Área Finalística	0,00%	23,08%	42,55%	47,27%

Fonte: Elaboração própria.

No começo de 2011, a agenda da carreira estava bastante congestionada, em função das dificuldades dos anos anteriores. Os principais pontos da pauta eram:

1. melhoria na forma de inserção;
2. transferência da lotação para a Secretaria de Planejamento;
3. reajuste salarial;
4. conclusão do concurso.

Quanto ao primeiro item, foram retomadas as discussões sobre inserção dos gestores governamentais por ocasião de uma nova eleição para a associação e secretaria executiva do Conselho Gestor em setembro de 2010. Depois, foram realizadas 9 reuniões entre março e maio de 2011 com esse foco e visando preparar a carreira e as secretarias de administração sistêmica para recepção dos novos servidores egressos do concurso. Após contínuas negociações com a Casa Civil, ficou acertada a transferência da lotação dos gestores governamentais para a Secretaria de Planejamento. A Lei nº 9.736, de maio de 2014, concedeu reajuste salarial diferenciado para a carreira pela primeira vez em mais de oito anos e legalizou essa mudança. Outra medida contida nessa lei foi a criação de um Comitê Consultivo como unidade de assessoramento à Secretaria de Planejamento nos assuntos referentes à gestão da carreira, inspirado pela experiência do Programa de Modernização da Gestão com os EPPGGs do Governo Federal.

Ao longo de 2012 e 2013, foram apresentadas propostas pela coordenação da carreira para melhorar o seu gerenciamento, garantindo o exercício dos gestores em estágio probatório fora do órgão de alocação inicial e uma forma de pactuação de resultados entre a Seplan e os órgãos/entidades de exercício dos servidores.



Após discussões no âmbito do Comitê Consultivo e da AGGEMT, foram editadas as Portarias nº 15 e nº 31, disciplinando instrumentos de gestão como termo de cooperação, termo de cessão, plano de atuação, monitoria e outros.

Quanto ao concurso, foram tomadas as medidas necessárias para finalização e posterior nomeação. Ele foi homologado em março de 2011 e houve forte expectativa de uma breve nomeação; no entanto, em julho de 2011, o concurso foi suspenso por decisão judicial e assim permaneceu até maio de 2013. Ao longo de 2013 e 2014, foram nomeados 74 novos gestores governamentais. Dos nomeados, 62 entraram em exercício e foram distribuídos por 16 órgãos, em conformidade com a nova política de gestão da carreira que prioriza os processos gerenciais tanto na área sistêmica quanto finalística (Tabela 3).

**Tabela 3: Distribuição dos gestores governamentais nomeados no Governo Silval Barbosa**

Órgão/Entidade	Quantidade de Gestores em atuação
Agência de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá	1
Defensoria Pública	1
MT Participações e Projetos	1
Secretaria de Administração	9
Secretaria das Cidades	5
Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – Fifa 2014	7
Secretaria de Desenvolvimento do Turismo	2
Secretaria de Educação	2
Secretaria de Fazenda	1
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	2
Secretaria de Meio Ambiente	1
Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral	20
Secretaria de Saúde	1
Secretaria de Segurança Pública	4
Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana	3
Universidade do Estado	1
Vice-Governadoria	1
Total	62

Fonte: Elaboração própria.

A partir do diagnóstico das atuações dos membros que atuam fora do ambiente da lotação inicial (Secretaria de Planejamento), a coordenação da carreira de gestores governamentais de Mato Grosso, a fim de evitar o isolamento funcional e desvios funcionais que comprometeriam a identidade funcional da carreira, trabalhou num modelo de atuação em rede.

O modelo de atuação em rede consiste num mecanismo de troca de conhecimento entre os membros da carreira que atuam em áreas correlatas ou de interesse profissional. O objetivo precípua é enriquecer o banco de conhecimento da carreira e, concomitante a isso, evitar o insulamento dos membros que atuam em outros ambientes institucionais, que não a Secretaria de Planejamento. As dificuldades enfrentadas pela carreira na ausência de um patrocínio político são superadas por meio de ações criativas, que permitem superar as estruturas arcaicas patrimoniais de poder.

### **Considerações finais**

A Constituição Federal de 1988, ao atribuir claramente novas exigências à administração pública diante do processo de redemocratização, e a reforma do Estado brasileiro em 1995, com mudanças estruturais e conceituais, culminam na valorização de profissionais alocados estrategicamente para continuidade das políticas públicas em meio a um processo de transição política inerente ao regime democrático, como relata Aldino Graef (2010), que situa o episódio da criação da carreira dentro de um marco de análise mais ampla.

Graef afirma que a gênese do EPPGG federal deve ser buscada nos projetos de reforma institucional que antecederam e acompanharam a transição para a redemocratização. Para o autor, a carreira de EPPGG é o resultado de sucessivas formulações propostas por setores da tecnocracia, antes mesmo de iniciado o processo de transição, confluindo no desenho do gestor governamental como um perfil de servidor público destinado a renovar e fortalecer a burocracia.

A partir do levantamento explanado ao longo do artigo, foi possível perceber convergências entre as carreiras de gestores federais e de Mato Grosso, mas não uma fiel reprodução da carreira de âmbito federal no Estado de Mato Grosso. As características da carreira de Mato Grosso se adequam às características locais de cultura política e organizacional, preservando a amplitude das funções, com atribuições variadas e distintas, evidenciando a necessidade de profissionais que possam exercer diversos papéis dentro das organizações públicas com um perfil generalista.

A carreira de gestores governamentais de Mato Grosso, com a nomeação dos novos profissionais em meados de 2013, passou por uma renovação no quadro

de pessoal e esse processo de ingresso dos novos servidores merece destaque por representar um marco de consolidação profissional. Com os novos profissionais, constatou-se que membros estão atuando espalhados por várias secretarias, com objetivo de fortalecer a efetividade da carreira. Esse mecanismo foi estabelecido como uma forma de atuação em rede, que torna a carreira capaz de colocar seus membros em contato com outros membros e com sua coordenação na secretaria de lotação inicial. Essa articulação de ação coletiva e produção de resultados apresentados são premissas adotadas para uma **atuação em rede**. Os objetivos específicos da rede de ação são informar os membros de assuntos de gestão de carreira, compartilhar informações e melhores práticas relacionadas à formulação e implementação de políticas públicas.

Também foi possível observar pelo relato que a carreira de gestores governamentais em Mato Grosso apresenta alguns elementos para caracterizá-la como um grupo diferenciado no Poder Executivo estadual. Vale citar o trânsito na área burocrática, política e acadêmica; o elevado percentual de titulação em nível de mestrado/doutorado; a presença no nível estratégico dos órgãos e entidades; as ocupações de cargos comissionados em alto nível e várias áreas diferentes; entretanto, ainda faltam diversos elementos para identificá-la como uma elite burocrática ou administrativa; mas as mudanças promovidas ao longo do atual governo criam um terreno propício para avanço nesse sentido.

A escassez de referenciais teóricos que tratem das carreiras estaduais de gestores governamentais, os precários arquivos públicos e a dificuldade de estruturar com clareza a opinião dos profissionais entrevistados acerca do espaço institucional ocupado pela carreira no âmbito da máquina administrativa do Estado de Mato Grosso foram fatores restritivos que dificultaram os avanços ainda maiores da presente pesquisa.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas no sentido de verificar as relações entre a arena política e o campo de atuação dos profissionais da carreira de gestores governamentais de Mato Grosso, de modo a procurar identificar as convergências e os atritos entre os profissionais e os políticos num Estado de tradições patrimoniais.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>> Acesso em: 09 set. 2014.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *Estado de reforma: Reflexões sobre a experiência de reforma do Estado de Mato Grosso*. Cuiabá: TantaTinta, 2005.

\_\_\_\_\_. *Paz sobre fogo cerrado (1945-2002)*. Cuiabá: EdUFMT, 2012.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Nacionalismo e desenvolvimento*. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2007, n.77, p. 29-35. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100002>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público* de 1937 a 2007. Ed. Especial. Brasília: ENAP, 2007. p. 29-48.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A Gaiola de Ferro. Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FERREIRA, Afonso; SILVA, Jomara. Realinhamento de Competências. In: MARINI, Caio; MARTINS, Humberto F.; VILHENA, Renata; e BARRETO, Tadeu (Org). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Brasília, v. 9, n. 1, p.7-24, jan./jun. 2010. Disponível em: <[http://www.anesp.org.br/files/ResPvblica\\_9.1.pdf](http://www.anesp.org.br/files/ResPvblica_9.1.pdf)> Acesso em: 09 set. 2014.

MOTA, Maria Martha; COELHO, Fernando de Souza; GOMES, Thiago Von Zeidler; TEIXEIRA, Caio Penko. Especialista em políticas públicas e gestão governamental: Uma descrição da carreira nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://each.uspnet.usp.br/rgpp/index.php/rgpp/article/view/9>>. Acesso em: 01 set. 2014.

Julio Cezar de Lara

É Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Atua como Gestor Governamental no Governo de Mato Grosso. Contato: juliolara@seplan.mt.gov.br

Kelliton Rodrigues de Souza

É Especialista em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal pela Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB). Atua como Gestor Governamental no Governo de Mato Grosso. Contato: kellitonsouza@seplan.mt.gov.br

Maria Stella Lopes Okajima Conselvan

É Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Cuiabano de Educação (ICE-MT). Atua como Gestora Governamental no Governo de Mato Grosso. Contato: mariaconselvan@seplan.mt.gov.br

Vinicius de Carvalho Araújo

É Mestre em História Política pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) Atua como Gestor Governamental no Governo de Mato Grosso. Contato: viniciusaraujo@seplan.mt.gov.br

**RSP**

# Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional

**Lamartine Vieira Braga**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Embora alguns relatórios e trabalhos científicos associem características do governo eletrônico com o desenvolvimento econômico e humano, estudos empíricos que comprovem essas correlações são exíguos, evidenciando uma lacuna que este artigo buscou preencher. Para tanto, lançou-se mão de uma abordagem dedutiva e objetiva da qual derivou uma estratégia de trabalho de natureza quantitativa. Em suma, constatou-se que os melhores índices de governo eletrônico encontram-se concentrados no continente europeu, em países de alta renda *per capita*, detentores dos mais elevados níveis de desenvolvimento econômico e humano, embora haja exceções importantes, como Coreia do Sul e Cingapura. Verificou-se, ainda, que a correlação mais significativa com a renda *per capita* se deu com a variável *E-Government Development Index* (EGDI) e a menor com Participação Eletrônica. Ademais, constatou-se que as associações mais significativas, no que se refere aos indicadores de desenvolvimento humano, se dão com o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH-D).

**Palavras-chave:** governo eletrônico, tecnologia da informação, modernização administrativa, desenvolvimento econômico

---

[Artigo recebido em fevereiro de 2014. Versão final em março de 2015.]

### **Gobierno electrónico y su relación con el desarrollo económico y humano: un estudio comparativo internacional**

A pesar de la existencia de informes y artículos científicos relacionados con el desarrollo económico y humano, los estudios empíricos que confirman éstas correlaciones son limitados, lo que muestra la necesidad de un trabajo como el que ahora presentamos. Con ese objetivo, se utilizó una metodología deductiva y objetiva de la que derivó una estrategia de trabajo de naturaleza cuantitativa. En suma, se constató que los mejores índices de gobierno electrónico se encuentran concentrados en el continente europeo, en países de alta renta per cápita, detentores de los más elevados niveles de desarrollo económico y humano, aunque existan excepciones importantes, como Corea del Sur y Singapur. Se verificó, además, que la correlación más significativa con la renta per cápita se dió con la variable *E-Government Development Index* (EGDI) y la menor con la Participación Electrónica. Por otro lado, se constató que las asociaciones más significativas, en lo referente a los indicadores de desarrollo humano, se dan con el Índice de Desarrollo Humano Ajustado a la Desigualdad (IDH-D).

**Palabras Clave:** gobierno electrónico, tecnología de la información, modernización administrativa, desarrollo económico

### **Electronic government and its relationship to economic and human development: an international comparative research**

Although several scientific papers and reports correlate features of electronic government with economic and human development, empirical studies that prove these correlations are scarce, pointing a gap that this article sought to fill. For this aiming, this research employed a deductive and objective approach from which a quantitative strategy was derived. In short, it was found that the highest rates of electronic government are concentrated in developed countries of Europe, classified as high income and very high human development, although there are important exceptions, such as South Korea and Singapore. It was also found that the most significant correlation with per capita income variables are given with E-Government Development Index (EGDI) and the least with e-participation. Moreover, it was found that the most significant associations with regard to human development indicators are given to the Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI).

**Keywords:** electronic government, information technology, administrative modernization, economic development

## Introdução

O governo eletrônico emergiu, a partir da década de 1990, como uma nova e poderosa agenda de pesquisa (ALONSO; FERNEDA; BRAGA, 2011; MISURACA, 2009; SENDING; NEUMANN, 2006). De acordo com Heeks e Bailur (2007), trata-se de uma esfera conceitual marcadamente interdisciplinar, passando pela Ciência Política, Psicologia, Ciência da Informação, Administração Pública, entre outras. Medaglia (2012), por seu turno, o descreve como envolvendo uma interseção de ciências da informação e da computação, ciências política, social e comportamental, além de programas de governo, atos administrativos e produção legislativa.

Há dez anos, Löfstedt (2005) afirmava que o governo eletrônico era um campo do conhecimento que ainda permanecia em seu estágio exploratório, algo que, somado ao seu largo espectro de abrangência, evidenciava o imperativo de estudos teóricos e, sobretudo, empíricos. Passados dez anos, Bannister e Connolly (2015), revendo a literatura da última década, constatam que, apesar dos avanços significativos no aperfeiçoamento de uma teoria deficiente, o campo de estudo ainda carece de estudos descritivos.

Tais constatações justificam a realização do presente trabalho, cujo objetivo é analisar-se o relacionamento entre governo eletrônico e desenvolvimento econômico e humano em função de variáveis específicas.

Para tanto, a partir de uma abordagem dedutiva (BRYMAN, 2008) e objetiva (BURRELL; MORGAN, 1979), foi delineada uma estratégia de pesquisa composta por três etapas: revisão de literatura, verificação empírica dos pressupostos básicos por intermédio do exame de dados, e explicitação das conclusões e recomendações. Além disso, optou-se pela realização de um corte de caráter transversal, limitando o escopo do estudo ao momento presente.

Uma abordagem dedutiva e objetiva, como é o caso deste artigo, geralmente está associada com uma metodologia de pesquisa quantitativa, a qual se caracteriza pela quantificação no processo de coleta e análise de dados. Essa etapa se subdivide em duas fases. A primeira se refere à pesquisa de campo, que, no caso particular, correspondeu à coleta de dados secundários oriundos de três instituições: Organização das Nações Unidas (ONU), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e Banco Mundial. A segunda fase corresponde ao emprego da técnica estatística apropriada, que, no presente estudo, foi o método de análise bivariada denominado de correlação linear de Pearson.

Este documento está organizado da seguinte forma: além desta seção introdutória, na seção seguinte o referencial teórico de estudo é abordado de forma sucinta. A terceira seção trata da explicitação da metodologia de pesquisa, em que



se justifica a seleção de dados e a escolha das variáveis de pesquisa. Em seguida, ocorre a apresentação e a discussão dos resultados do trabalho. Por fim, são tecidas as considerações finais e recomendações de trabalhos futuros.

## Governo eletrônico

Desde o final da década de 1990, há um amplo debate no campo da administração pública sobre qual seria a extensão da mudança em organizações governamentais pela adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC). Evidências recentes sugerem que as estruturas do Estado sofrerão alterações consideráveis na medida em que os agentes públicos passarem a utilizar as novas TIC para redesenhar seus programas, serviços, organizações e redes de cooperação (BRAGA, 2007, 2009, 2011; BUSSELL, 2011; DEAKINS *et al.*, 2010; FERNEDA; ALONSO; BRAGA, 2011; GOLDFINCH; GAULD; BALDWIN, 2011; MEDAGLIA, 2012; TRIPATHI; GUPTA; BHATTACHARYA, 2012; WEERAKKODY *et al.*, 2012).

A origem do termo **governo eletrônico** remonta a meados da década de 1990, na conjuntura de emergência da internet comercial e de modelos como *New Public Management*; *Westminster Model*; *Reinventing Government*; e *National Performance Review*. De acordo com Pina, Torres e Royo (2007), nessa época, o termo significava, simplesmente, a transferência das experiências de *e-business* do setor privado para o setor público.

Uma das primeiras referências à expressão **governo eletrônico** na literatura é feita por Milward e Snyder (1996), os quais afirmam tratar-se da tecnologia usada para conectar serviços governamentais e cidadãos, eliminando ou diminuindo a necessidade desses últimos de se reportarem a um local específico ou de se atermem a determinado horário de atendimento. Como resultado, o acesso a esses serviços é, ao mesmo tempo, aumentado e facilitado.

Uma definição bastante ampla de governo eletrônico inclui todas as aplicações e plataformas de TIC usadas no setor público (ROBERTSON; VATRAPU, 2010). De forma mais restrita, refere-se ao uso da internet e da *Web* para disponibilizar informação e serviços aos cidadãos (UNITED NATIONS, 2004; UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002). Essa também é a definição de Zweers (2007), segundo o qual governo eletrônico envolve a provisão ou consecução de informação, serviços ou produtos, por meios eletrônicos, por intermédio de agências governamentais, a qualquer momento e lugar, resultando em um valor adicional para todos os participantes. Governo eletrônico também pode ser visto como o uso de TIC na administração pública, combinado com mudança organizacional e novas práticas, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos, e fortalecer o suporte às políticas públicas (EUROPEAN COMMUNITIES, 2003).

De acordo com Stahl (2005), governo eletrônico pode ser entendido sob três aspectos da administração pública. Primeiro, sob a perspectiva das tarefas executivas, quando essas são realizadas com o auxílio de TIC, ou seja, trata-se de tarefas administrativas, relativas à melhoria de processos internos, como é o caso da automação de atividades. Segundo, o governo eletrônico pode ser entendido como a oferta de serviços públicos e de informações, cujo foco é a elaboração de políticas públicas. Terceiro, o governo eletrônico pode ser entendido sob o aspecto da interação com a sociedade, como fator de incremento à liberdade de escolha, viabilizando mecanismos de promoção da democracia.

Há um conceito segundo o qual o governo eletrônico é componente de um sistema de três dimensões (UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002):

- Governo eletrônico: relacionamentos interorganizacionais, incluindo coordenação e implementação de políticas públicas e disponibilização de serviços públicos eletrônicos.
- Administração eletrônica: relacionamentos intraorganizacionais, incluindo o desenvolvimento de políticas, atividades organizacionais e a gestão do conhecimento.
- Governança eletrônica: interações entre cidadãos, organizações governamentais, burocracia e políticos, aperfeiçoando o processo de formulação de políticas públicas e transformando o processo de governar.

Seguindo essa mesma linha, outros autores também separam governo eletrônico de governança eletrônica. A primeira se refere à habilitação eletrônica de todos os serviços providos pelo setor público. Já a governança eletrônica diz respeito à habilitação eletrônica de todas as outras atividades do governo, por exemplo: gestão da atividade democrática, garantia da justiça e da transparência da tomada de decisão nas instituições públicas etc. (BOVAIRD, 2005; D'AGOSTINO *et al.*, 2011).

As dimensões supracitadas encontram-se, em grande medida, refletidas nas quatro áreas de relacionamento do governo com atores-chave da sociedade por intermédio da utilização de TIC definidas pela ONU (BRAGA; BRAGA, 2011; UNITED NATIONS, 2005):

- Relações entre governos: pela melhoria de processos internos, pela automação de tarefas rotineiras, especialmente manutenção de registros e recuperação de dados, e pela habilitação de maiores níveis de comunicação e colaboração entre membros de organizações governamentais, a despeito da localização física (organização virtual em rede).
- Relações entre governo e usuários e entre empregadores e empregados: por intermédio da oferta eletrônica de serviços.

- Relações entre governo e cidadãos: via diversas formas de democracia digital, incluindo comunidades virtuais que facilitam a troca de informações e a mobilização política.
- Relações entre governo e empresas: por meio de oportunidades de negócios eletrônicos em áreas como aquisições de bens e serviços (*e-procurement*).

De acordo com Lenk e Traunmüller (2007), essas quatro áreas de relacionamento do governo espelham-se em quatro perspectivas que caracterizam o governo eletrônico: do processo, do destinatário (ou do cidadão), da cooperação e dos negócios.

As relações descritas anteriormente podem ser categorizadas da seguinte forma (UNITED NATIONS, 2003):

- *B2G/G2B (business-to-government e seu reverso)*: transações envolvendo empresas e governo.
- *G2C/C2G (government-to-consumer/citizen e seu reverso)*: transações envolvendo governo e consumidores finais ou cidadãos.
- *G2G (government-to-government)*: transações entre governos.

Carter e Bélanger (2005) adicionam uma quarta categoria de relacionamento às três descritas anteriormente: *G2E/E2G (government-to-employee e seu reverso)*: transações envolvendo governo e seus empregados.

Cabe esclarecer que, enquanto o termo **governo**, descrito nas categorias acima, abrange órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o termo **consumidor/cidadão**, por seu turno, inclui qualquer membro da sociedade de forma ampla, ou seja, tanto indivíduos quanto organizações (UNITED NATIONS, 2003). A propósito, é digno de nota que o contexto da utilização do governo eletrônico é tão abrangente quanto seu espectro de usuários, pois envolve atores públicos, privados e não governamentais; formais e informais; pertencentes a níveis locais, nacionais e internacionais, que realizam os mais variados tipos de transações (ROBERTSON; VATRAPU, 2010).

Em função disso, Ho (2002) define governo eletrônico como um fenômeno amplo, que abrange transformações mais substanciais que a mera oferta de serviços eletrônicos. Para outros autores, trata-se da reinvenção da forma como o governo interage com suas agências, com os cidadãos, com as empresas e com outros *stakeholders* (BRAGA *et al.*, 2008; DUNLEAVY *et al.*, 2006; LENK; TRAUNMÜLLER, 2007; LÖFSTEDT, 2005; MOSSE; WHITLEY, 2009). Cuida-se de abordagens mais complexas do governo eletrônico, estendendo seu conceito a questões de governança, como o engajamento *online* de *stakeholders* no processo de debate, formulação e implementação de políticas públicas (LARSSON; GRÖNLUND, 2014; PINA; TORRES; ROYO, 2007).

Essa visão é acompanhada por Misuraca (2009), cuja perspectiva baseia-se no neo-institucionalismo e no construtivismo social. O foco de análise concentra-se na maneira como diferentes atores-chave interagem quando da introdução de TIC, e na maneira como essas interações podem afetar as instituições e a sociedade como um todo.

Löfstedt (2005) e também Robertson e Vatrapu (2010) compartilham esse pensamento, afirmando que o governo eletrônico, pelo uso das TIC, possibilita uma melhor interação dos principais *stakeholders* entre si: cidadãos, políticos, agências governamentais, empresas e outras organizações.

Uma perspectiva ainda mais ampla, ainda que restrita ao campo teórico, associa o governo eletrônico, por intermédio da democratização do acesso à informação e ao conhecimento, à promoção do desenvolvimento econômico (LÖFSTEDT, 2005) e humano (UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002). O presente trabalho adota essa perspectiva, ao mesmo tempo em que busca subsídios no campo empírico para validá-la, como será demonstrado posteriormente.

## **Desenvolvimento econômico e humano**

Segundo Hirschman (1981), o desenvolvimento econômico é um campo do conhecimento relativamente novo, tendo nascido como uma subdisciplina dos estudos da Economia. Segundo esse autor, no entanto, a Economia sempre lhe relegou um papel marginal nos processos de ascensão e declínio econômico.

Sen (1983), por seu turno, ao analisar o trabalho de Hirschman (1981), ultrapassa, no seu entendimento, uma perspectiva um tanto tradicional e limitada, afirmando tratar-se de uma disciplina que desempenha um papel central no campo do crescimento econômico de países em desenvolvimento.

Ainda de acordo com Sen (1983), a ênfase dessa nova disciplina perpassa quatro temas estratégicos, a saber: industrialização; rápida acumulação de capital; mobilização de mão de obra subempregada; e planejamento e um Estado economicamente ativo, além de vários outros temas, tais quais formação de habilidades.

Na visão de Sen (1983), tais temas encontram-se intimamente relacionados a críticas que se fazem aos modelos neoclássicos tradicionais aplicados aos países em desenvolvimento. Com efeito, a visão contemporânea dominante acerca do desenvolvimento econômico tem seu foco em variáveis de caráter material, tais como produto nacional bruto *per capita* e riqueza nacional (ANAND; SEN, 2000).

A abordagem do desenvolvimento humano, por sua vez, também pode ser atribuída à literatura do campo da Economia, remontando a autores como Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx e John Stuart Mill.

Entretanto, deve-se destacar que, à época dos autores supracitados, a preocupação primordial residia basicamente na produção e no sucesso financeiro, ou seja: ênfase no sucesso material de forma geral em oposição ao desenvolvimento de vidas humanas como um todo.

Em suma, pode-se afirmar que o estudo do desenvolvimento humano tem como objetivo não apenas o crescimento econômico, como é o caso da abordagem do desenvolvimento econômico, mas também a capacidade de expansão das capacidades humanas e, por conseguinte, da amplitude de oportunidade de escolhas (MEHTA, 2014).

Nesse sentido se orientam os indicadores escolhidos como variáveis de estudo deste trabalho, como será mais bem detalhado na seção seguinte.

## Metodologia de pesquisa

Inicialmente, cabe enfatizar que a adequada mensuração de distintos conceitos oferece as bases necessárias para a construção de estimativas mais precisas sobre o possível grau de correlação entre duas variáveis que buscam representá-los. Não obstante, governo eletrônico é um fenômeno de natureza abstrata e multidimensional que não pode ser diretamente quantificado. Ademais, o setor público não se caracteriza pela homogeneidade. A alternativa, nesses casos, é lançar mão de medidas indiretas, ou seja, indicadores.

Entretanto, devido à complexidade abrangida dentro do universo conceitual do governo eletrônico, envolvendo variadas dimensões, tais quais a tecnológica (existência de infraestrutura adequada); a política (estágio qualitativo da presença governamental na *web*); e a humana (acesso da população à informação e ao conhecimento), a elaboração de indicadores nessa área não é uma tarefa trivial (BHATNAGAR, 2004; CURTIN; SOMMER; VIS-SOMMER, 2004; GRÖNLUND, 2002; ZWEERS, 2007). Ademais, a construção de medidas compostas, como é o caso de grande parte dos indicadores existentes sobre governo eletrônico, necessariamente envolve ponderações difíceis, geralmente feitas por *experts* técnicos. Posteriormente, quando ocorre a utilização dessas medidas pelos tomadores de decisão, em geral políticos, há grandes chances de não se compreender, no todo, aqueles julgamentos que deram origem ao desenho dos referidos instrumentos de avaliação (POLLITT, 2011).

Em que pesem essas dificuldades, têm sido envidados esforços a fim de se construir indicadores nessa área. Um recente estudo identificou mais de 20 pesquisas globais sobre governo eletrônico conduzidas entre os anos de 2000 a 2007, no meio das quais se destacam as realizadas pelas seguintes instituições: Accenture; Brown University; Economic Intelligence Unit; Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); ONU; Taylor Nelson Sofres; União Europeia; Waseda University; e World Economic Forum em parceria com a Harvard University (UNITED NATIONS, 2007).

Dentre essas pesquisas, a *United Nations E-government Survey* se sobressai por uma série de razões, entre outras, as quais justificam a sua escolha como fonte de dados secundários utilizados neste trabalho: cobertura de todos os países membros da ONU; análises mais focadas em questões importantes para os países em desenvolvimento; possibilidade de comparação de dados entre diversos países e regiões e entre diferentes intervalos temporais; e acesso fácil e gratuito à sua base de dados.

A partir desse conjunto de dados secundários, foram selecionados três indicadores para serem utilizados como variáveis para representar as dimensões do governo eletrônico: *E-Government Development Index* (EGDI), *Serviços Online* (componente do EGDI) e *Participação Eletrônica*. Trata-se de indicadores oriundos da pesquisa global sobre governo eletrônico realizada pela ONU<sup>1</sup> (*United Nations E-government Survey*) desde 2002. Nesse primeiro ano, excepcionalmente, o trabalho foi realizado em parceria com a American Society for Public Administration (UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002). As demais pesquisas foram realizadas nos anos de 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 e 2012 (UNITED NATIONS, 2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012).

Esses estudos têm como objetivo fornecer indicações sobre o grau de desenvolvimento do governo eletrônico aos formuladores de políticas públicas e profissionais que atuam nessa área. De acordo com seu modelo conceitual, o EGDI é um indicador composto a partir de três dimensões: *Serviços Online*; *Infraestrutura de Telecomunicações* e *Capital Humano*. A dimensão *Participação Eletrônica* também é medida pela ONU, desde 2003, no âmbito de suas pesquisas sobre governo eletrônico, embora não integre a composição do EGDI, constituindo-se em um indicador suplementar. O Quadro 1, apresentado abaixo, detalha as características dos indicadores formadores do EGDI e também do indicador suplementar de participação eletrônica.

---

<sup>1</sup> Department of Economic and Social Affairs.

### Quadro 1: Características dos componentes do EGDI e do Indicador Participação Eletrônica

Componente	Natureza do Indicador	Aspectos Considerados	Peso na Formação do EGDI
Serviços <i>Online</i>	Qualitativo	Disponibilização de informações e serviços eletrônicos de governo em seis áreas: educação; saúde; tributação; previdência social; trabalho e meio ambiente.	1/3
Infraestrutura de tele-comunicações	Quantitativo	Capacidade infraestrutural de conectividade de telecomunicações de um determinado país no que tange à disponibilização de serviços eletrônicos.	1/3
Capital Humano	Quantitativo	Grau de desenvolvimento social de acordo com critérios adotados pela área de educação.	1/3
Participação Eletrônica	Qualitativo	Nível de utilidade de serviços eletrônicos do quarto estágio (serviços conectados) do primeiro componente do EGDI (Serviços <i>Online</i> ).	-

Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

O EGDI leva em conta tanto a capacidade quanto a disposição do setor público na implementação de TIC, considerando não somente a execução das funções de governo e a disponibilização de serviços públicos, mas também o aprimoramento da informação e do conhecimento para os cidadãos. De acordo com esse conceito, o termo **capacidade** representa a competência sistêmica do Estado em termos financeiros, regulatórios, administrativos, infraestruturais e humanos. Já o significado do termo **disposição** reside no comprometimento governamental na provisão de informações e conhecimento aos cidadãos, a fim de aumentar seu *empowerment* (UNITED NATIONS, 2005).

Ademais, cabe destacar que esse indicador busca compreender de uma forma ampla um fenômeno complexo, como é o caso do governo eletrônico, abrangendo aspectos tecnológicos, como características técnicas dos *websites*; políticos, como as estratégias nacionais de governo eletrônico; e humanos, como o nível de desenvolvimento social (UNITED NATIONS, 2004, 2005, 2010).

O primeiro componente do EGDI, o Indicador de Serviços *Online*, busca aferir o desempenho dos países segundo um modelo de maturidade de quatro estágios. Esse modelo assume, baseado na observação extensiva e reflexão entre *experts*, que os países, corriqueiramente, iniciam seu desenvolvimento com uma presença



emergente *online* com *websites* simples, progridem para um estado aperfeiçoado, com a implantação de conteúdo multimídia e interação de duas vias, avançam para um nível transacional com vários serviços providos *online* e governos solicitando *inputs* dos cidadãos em matérias de políticas públicas, para, finalmente, alcançar um estado de rede conectada de funções integradas, com compartilhamento de dados generalizado e consulta rotineira aos cidadãos, usando redes sociais e ferramentas relacionadas (UNITED NATIONS, 2010).

Com a finalidade de se obter o conjunto de índices do indicador de serviços *online*, os pesquisadores acessam os principais *websites* governamentais de cada país, abrangendo: o portal central; o portal de serviços eletrônicos; o portal de participação eletrônica; os sítios dos Ministérios da Educação, do Trabalho, da Assistência Social, da Saúde, da Fazenda e do Meio Ambiente, quando disponíveis. Além dos pesquisadores analisarem seus conteúdos e características, os *websites* nacionais sofrem uma avaliação acerca dos níveis mínimos referentes à acessibilidade e conteúdos disponíveis de acordo com critérios definidos pelo *Web Content Accessibility Guidelines of the World Wide Web Consortium*<sup>2</sup> (UNITED NATIONS, 2012).

O segundo componente do EGDI, denominado de Índice de Infraestrutura de Telecomunicações, é o resultado de uma média aritmética composta de cinco indicadores relativos à capacidade infraestrutural de conectividade de telecomunicações de um determinado país no que tange à disponibilização de serviços públicos eletrônicos. A relação desses indicadores é a seguinte: estimativa de usuários de internet; quantitativo de linhas de telefone fixo; quantitativo de assinantes de telefone móvel; quantitativo de assinaturas de internet fixa; e uso de internet de banda larga. A fonte primária desses dados é a *International Telecommunication Union* (ITU) (UNITED NATIONS, 2008; 2012).

O terceiro e último componente do EGDI, Índice de Capital Humano, é composto de uma média ponderada de dois indicadores: taxa de alfabetização de adultos (com peso de dois terços) e taxa bruta combinada do grau de matrícula nos níveis de ensino fundamental, secundário e universitário (com peso de um terço). As fontes primárias desses dados são a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO); o PNUD; e o Banco Mundial (UNITED NATIONS, 2012).

Por fim, o indicador suplementar denominado de Participação Eletrônica busca aferir a qualidade do quarto estágio (serviços conectados) do primeiro componente do EGDI (Serviços *Online*). Ele é obtido por meio de um questionário cujas perguntas se subdividem em três categorias focadas, respectivamente, no uso da internet

<sup>2</sup> Disponível no sítio: <http://www.w3.org/TR/WCAG/>.



como facilitador: da provisão de informações dos governos aos cidadãos para fins de tomada de decisão (*e-information sharing*); da interação com *stakeholders* com o objetivo de incrementar os processos deliberativos e a participação da sociedade (*e-consultation*); e do engajamento dos cidadãos, favorecendo seus *inputs* nos processos de tomada de decisão (*e-decision making*) (UNITED NATIONS, 2012).

Deve-se ressaltar que, enquanto o Indicador de Serviços *Online* busca medir a disponibilidade de informações e de serviços eletrônicos, o Índice de Participação Eletrônica tem como objetivo aferir a qualidade e o grau de utilidade dessas informações e serviços, com a finalidade de engajar os cidadãos no processo de formulação de políticas públicas, por intermédio de ferramentas de governo eletrônico que promovam ações deliberativas e a tomada de decisão participativa (UNITED NATIONS, 2004).

## Apresentação e discussão dos resultados

A fim de se atender ao objetivo deste trabalho, qual seja, analisar-se o relacionamento entre governo eletrônico e desenvolvimento econômico e humano, foram utilizados parâmetros de comparação complementares: médias das variáveis; agrupamentos regionais; indicadores de desenvolvimento econômico (renda *per capita* e grupos econômicos); e indicadores de desenvolvimento humano: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Índice de Desenvolvimento Humano de Não Rendimento (IDH-NR); e Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH-D), os quais serão detalhados a seguir.

A fim de se realizar comparações continentais entre blocos de países, este trabalho adotou o critério de agrupamento oriundo da classificação da United Nations Statistics Division<sup>3</sup>. De acordo com essa classificação, os 193 países membros da ONU são divididos em cinco continentes (com as respectivas subdivisões internas a cada bloco): África (54 países), Américas (35 países), Ásia (47 países), Europa (43 países) e Oceania (14 países).

O primeiro indicador de desenvolvimento econômico usado como parâmetro assessorio desta pesquisa foi a taxonomia elaborada pelo Banco Mundial, que classifica os países de acordo com a sua renda nacional bruta *per capita* (ano base 2012, com dados disponíveis para 185 países), calculada utilizando-se o *World Bank Atlas Method*<sup>4</sup>. Empregando-se essa metodologia, os países se dividem em quatro grupos: renda baixa (igual ou inferior a US\$ 1.005); renda média baixa (entre US\$

<sup>3</sup> Maiores detalhes podem ser obtidos a partir do sítio: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

<sup>4</sup> Outros pormenores estão disponíveis no sítio: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>.

1.006 e 3.975); renda média alta (entre US\$ 3.976 e 12.275); e renda alta (igual ou superior a US\$ 12.276).

O segundo indicador de desenvolvimento econômico utilizado como parâmetro complementar desta pesquisa foi a convenção também adotada pela United Nations Statistics Division<sup>5</sup>, que agrupa os países da seguinte forma: países desenvolvidos (Japão, na Ásia; Canadá e EUA, nas Américas; Austrália e Nova Zelândia, na Oceania; e todo o continente europeu); países em desenvolvimento (África; Américas, exceto América do Norte; Ásia, exceto Japão; e Oceania, exceto Austrália e Nova Zelândia); e países menos desenvolvidos (grupo de 48 países, entre os quais 33 se encontram na África; 9 na Ásia; 5 na Oceania; e 1 nas Américas).

Por fim, esta pesquisa utilizou como parâmetros de comparação complementares os seguintes indicadores multidimensionais de desenvolvimento humano desenvolvidos pelo PNUD: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (ano base 2012, com dados disponíveis para 185 países); Índice de Desenvolvimento Humano de Não Rendimento (IDH-NR) (ano base 2012, com dados disponíveis para 185 países); e Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH-D) (ano base 2012, com dados disponíveis para 132 países).

O IDH é composto por três dimensões básicas: uma vida longa e saudável (expectativa de vida ao nascer); o conhecimento (média de anos de escolaridade); e um padrão de vida digno (renda nacional bruta *per capita*). O IDH-NR, por sua vez, corresponde apenas às dimensões de uma vida longa e saudável e do conhecimento. Já o IDH-D baseia-se em um grupo de indicadores compostos sensíveis à distribuição proposto por Foster, Lopez-Calva e Szekely (2005), seguindo a concepção de medidas de desigualdade elaboradas por Atkinson (1970). Esse índice é o resultado de uma média geométrica de médias geométricas, calculadas em separado para cada dimensão em relação à população total. Dessa forma, o IDH-D exprime as desigualdades nas dimensões do IDH, **descontando** o valor médio de cada dimensão de acordo com o seu nível de desigualdade. Esse índice seria igual ao IDH se não existisse desigualdade entre as pessoas, mas diminui em relação ao IDH à medida que a desigualdade cresce.

Nesse sentido, esse índice mede o valor efetivo do desenvolvimento humano (tomando em consideração a desigualdade), ao passo que o IDH pode ser visto como um índice do desenvolvimento humano **potencial** que poderia ser alcançado se não existisse desigualdade. De acordo com essa metodologia, os países podem ser enquadrados em um dos seguintes grupos: desenvolvimento humano baixo (índice inferior a 0,535); desenvolvimento humano médio (índice entre 0,535

<sup>5</sup> Maiores detalhes podem ser obtidos a partir do sítio: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

e 0,710); desenvolvimento humano elevado (índice acima de 0,710 e abaixo de 0,800); e desenvolvimento humano muito elevado (índice superior a 0,800) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2013). A Tabela 1, a seguir, sintetiza quatro parâmetros complementares utilizados no exame individual das variáveis de pesquisa: agrupamentos regionais; renda *per capita*; critério de desenvolvimento econômico e classificação de desenvolvimento humano.

**Tabela 1: Síntese de parâmetros complementares utilizados na pesquisa**

Região	Taxonomia de Renda per capita				Critério de Desenvolvimento Econômico			Classificação de Desenvolvimento Humano			
	A	MA	MB	B	PD	PED	PMD	MA	A	M	B
África	6	8	23	16	0	20	33	1	4	10	37
Américas	12	19	4	0	2	32	1	5	19	10	1
Ásia	15	16	14	1	1	37	9	8	13	19	6
Europa	32	8	1	0	43	0	0	30	10	1	0
Oceania	2	3	6	0	2	7	5	2	1	6	2
Mundo	67	54	48	16	48	96	48	46	47	46	46

Legenda: taxonomia de renda per capita: A: alta; MA: média alta; MB: média baixa; B: baixa. Critério de desenvolvimento econômico: PD: países desenvolvidos; PED: países em desenvolvimento; PMD: países menos desenvolvidos. Classificação de desenvolvimento humano: MA: muito alto; A: alto; M: médio; B: baixo. Fonte: elaborada pelo autor com base em United Nations Development Programme (2013).

### ***E-Government Development Index***

Em termos regionais, conforme pode ser constatado a partir da análise da Tabela 2, mostrada a seguir, a Europa (0,7188) apresenta o maior grau de desenvolvimento do governo eletrônico, seguida pelas Américas (0,5402), ultrapassando, em ambos os casos, a média mundial (0,4896).

**Tabela 2: Médias regionais do EGDI e de seus componentes**

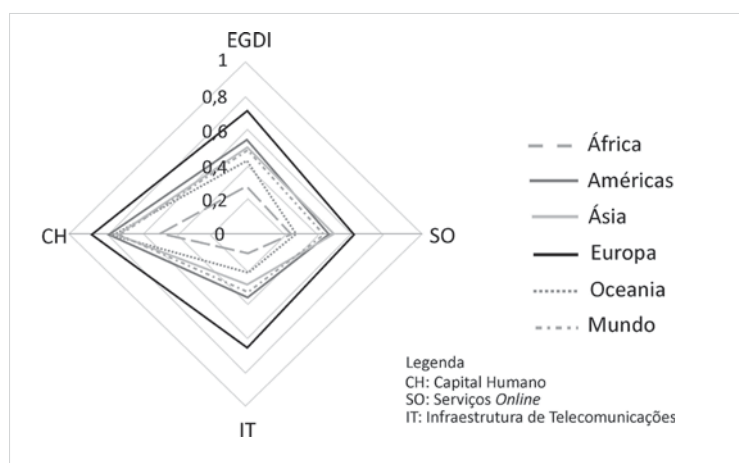
Região	EGDI	Serviços Online	Infraestrutura de Telecomunicações	Capital Humano
África	0,2790	0,2588	0,1094	0,5034
Américas	0,5402	0,4647	0,3602	0,7958
Ásia	0,4991	0,4879	0,2818	0,7278
Europa	0,7188	0,6189	0,6460	0,8916
Oceania	0,4240	0,2754	0,2211	0,7754
Mundo	0,4896	0,4343	0,3245	0,7173

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).

Esses resultados refletem uma longa história de altos níveis de educação (componente Capital Humano do EGDI) conjugados com uma história mais recente de ampla disseminação tecnológica (componente Infraestrutura de Telecomunicações do EGDI) e disponibilização de informações e serviços eletrônicos por parte do governo (componente Serviços *Online* do EGDI). No outro extremo, encontram-se a África (0,2790) e a Oceania (0,4240), ambos abaixo da média mundial. O continente asiático (0,4991) se posiciona levemente acima do valor de referência internacional.

O Gráfico 1, exibido abaixo, por sua vez, evidencia que o componente Capital Humano é o mais desenvolvido nos cinco continentes; o menos desenvolvido é a Infraestrutura de Telecomunicações, exceto na Europa. Uma possível explicação para esse fato reside no alto custo de implantação da infraestrutura de TIC, que se reflete, atualmente, no estágio incipiente de disseminação das conexões de banda larga (subcomponente do indicador de infraestrutura) no mundo (apenas 8,73%).

**Gráfico 1: Médias regionais do EGDI e de seus componentes**



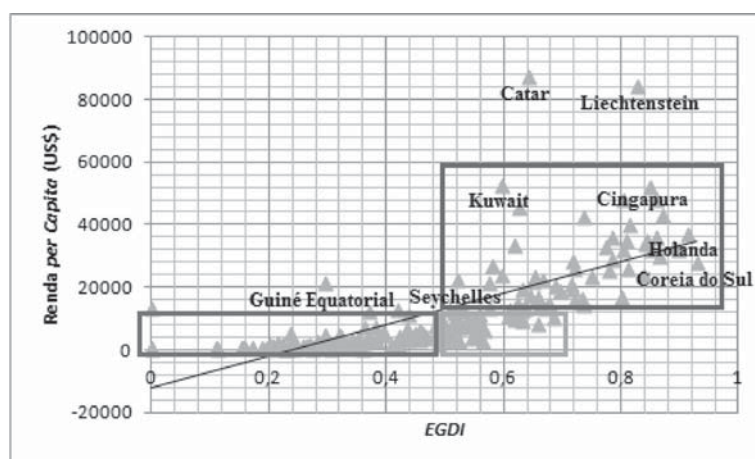
Fonte: Elaborado pelo autor com base em United Nations (2012).

Considerando-se a taxonomia de renda *per capita*, constata-se uma forte correlação com o EGDI ( $r=0,731$ ). Entretanto, entre os 20 países mais bem posicionados em função do indicador de desenvolvimento do governo eletrônico, pouco mais da metade (12 países) também está no estrato mais elevado em termos de renda *per capita*. O líder do *ranking* do EGDI, Coreia do Sul (0,9283), ocupa apenas a 26ª posição em termos de renda *per capita* (US\$ 28.231); a Holanda (0,9125), vice-líder do EGDI, ocupa apenas a 11ª posição segundo a renda *per capita* (US\$ 37.282). O líder do *ranking* de renda *per capita*, o Catar (87.478), por seu turno, ocupa a modesta 48ª posição em função do EGDI (0,6405). No outro extremo, verifica-se que, entre os 30 países pior ordenados em função do EGDI,

todos, exceções feitas ao Timor-Leste e à Líbia, se enquadram nas categorias de renda baixa ou média baixa. Nota-se que há, também, países bem posicionados quanto à renda *per capita* e mal posicionados quanto ao EGDI, tais como Seychelles e Guiné Equatorial, respectivamente 36º e 39º colocados segundo a renda e 84º e 151º colocados de acordo com o EGDI.

Observando-se o Gráfico 2, verifica-se que há uma nítida separação entre países pertencentes a três grupos. O primeiro, mais disperso (destaque na cor azul), é composto de casos acima da média do EGDI (0,4896) e renda *per capita* alta, igual ou superior a US\$ 12.276. O segundo grupo, mais concentrado que o primeiro (realce na cor laranja), tem países também acima da média do EGDI, mas com renda *per capita* de até US\$ 12.275, ou seja, variando de baixa a média alta. O terceiro, o mais concentrado dos três e também mais agrupado em torno da linha de tendência da correlação, é integrado por casos igualmente com renda de baixa a média alta, mas abaixo da média do EGDI.

**Gráfico 2: Relação entre EGDI e renda *per capita***



Fonte: Elaborado pelo autor com base em United Nations (2012).

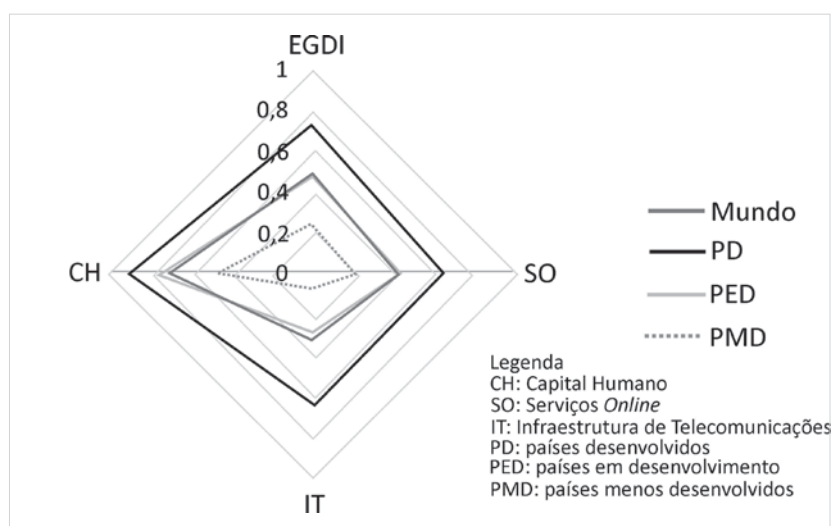
Quanto ao critério de agrupamento econômico, constata-se, pela análise da Tabela 3, mostrada a seguir, que os países desenvolvidos apresentam um EGDI (0,7329) equivalente a mais de um triplo daquele encontrado nos países menos desenvolvidos (0,2420). Os países em desenvolvimento, por seu turno, apresentam uma média do EGDI (0,4865) bastante próxima da média internacional (0,4896). Quando se considera apenas o componente Infraestrutura de Telecomunicações, a discrepância encontrada é bem mais expressiva: os países desenvolvidos ostentam uma média quase 10 vezes maior do que aquela dos países menos desenvolvidos.

**Tabela 3: Médias do EGDI e de seus componentes em função de grupos econômicos**

Grupo Econômico	EGDI	Serviços Online	Infraestrutura de Telecomunicações	Capital Humano
Países Desenvolvidos	0,7329	0,6503	0,6509	0,8974
Países em Desenvolvimento	0,4865	0,4311	0,2860	0,7553
Países Menos Desenvolvidos	0,2420	0,2143	0,0685	0,4575
Mundo	0,4896	0,4343	0,3245	0,7173

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).

O Gráfico 3, apresentado em seguida, evidencia as cizânias ocorridas entre os componentes formadores do EGDI. Independentemente do grupo econômico considerado, o componente Capital Humano é aquele que exhibe o maior desenvolvimento. Por outro lado, o componente Infraestrutura de Telecomunicações apresenta a menor média nos países em desenvolvimento e nos países menos desenvolvidos. Constatação semelhante foi feita anteriormente quando se analisaram o EGDI e seus componentes em função de agrupamentos regionais. Nos países desenvolvidos, por sua vez, o componente Serviços *Online* apresenta uma média ligeiramente inferior à Infraestrutura de Telecomunicações.

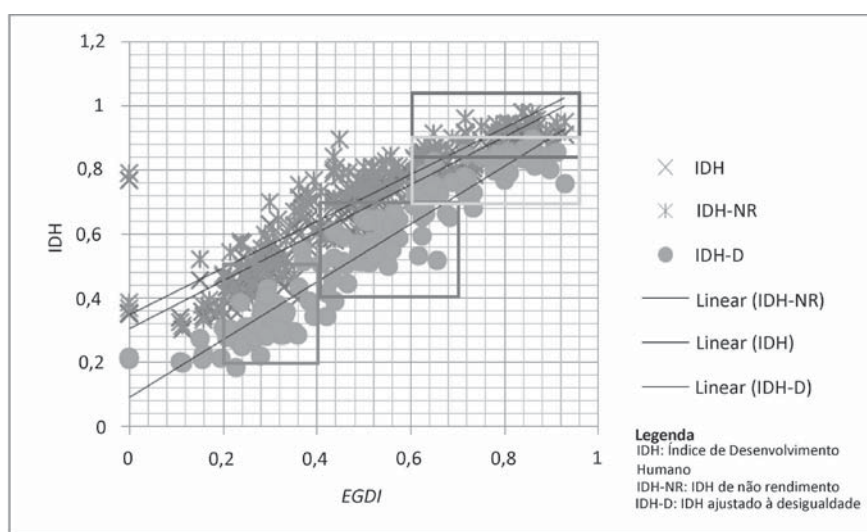
**Gráfico 3: Médias do EGDI e de seus componentes em função de grupos econômicos**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

Segundo a classificação de desenvolvimento humano, levando-se em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), verifica-se uma correlação significativa com o EGDI ( $r=0,916$ ). Entre os 46 países considerados de **desenvolvimento humano muito alto** (ou seja, aqueles que ostentam índices acima de 0,8), todos apresentam EGDI superior à média. Essa constatação pode ser visualizada no Gráfico 4, apresentado a seguir, em destaque na cor vermelha. Por outro lado, entre os 46 países de **médio desenvolvimento humano** (todos aqueles com índices entre 0,710 e 0,535), o EGDI se apresenta acima da média em apenas 11 países. Entre os 46 países considerados de **baixo desenvolvimento humano** (todos aqueles com índices abaixo de 0,535), nenhum apresenta EGDI acima da média.

Quando se considera apenas a classificação do IDH de Não Rendimento (IDH-NR), constata-se uma correlação semelhante àquela observada quando da comparação entre IDH e EGDI, embora levemente inferior ( $r=0,896$ ), o que se confirma pela análise das linhas de tendências superiores, praticamente paralelas, mostradas no Gráfico 4. Cumpre notar, no entanto, que, para os mesmos valores de EGDI, os valores do IDH-NR se mostram ligeiramente superiores àqueles do IDH.

**Gráfico 4: Relação entre o EGDI e indicadores de desenvolvimento humano**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

A classificação do IDH Ajustado à Desigualdade (IDH-D), por sua vez, mostra algumas diferenças em relação às duas análises precedentes. Em primeiro lugar, a partir da observação do Gráfico 4, nota-se que a linha de tendência inferior se encontra mais inclinada do que as descritas anteriormente, o que reflete um maior grau de correlação do EGDI com o IDH-D ( $r=0,949$ ), quando comparado com os outros dois indicadores de desenvolvimento humano (IDH e IDH-NR).



Em segundo lugar, também a partir da análise do Gráfico 4, constata-se aglomerações de países em três grupos. O primeiro, destacado na cor verde, é composto por países de EGDI abaixo da média e desenvolvimento humano baixo, inferiores a 0,535. O segundo agrupamento de países, destacado na cor violeta, é formado por países com EGDI em torno da média (entre 0,4 e 0,7) e desenvolvimento humano médio, variando entre 0,535 e 0,710. O terceiro e último conjunto de países, destacado na cor rosa, é constituído por países no mais alto patamar do EGDI (acima da média) e desenvolvimento humano alto ou muito alto (índice acima de 0,710).

### Serviços *online*

Pela análise da Tabela 4, que agrupa os países por regiões, nota-se que a Europa (0,6189) detém o nível mais elevado de serviços *online*, em todos quatro estágios do modelo de maturidade, repetindo a liderança verificada anteriormente em termos do EGDI. Em seguida vêm a Ásia (0,4880) e as Américas (0,4648), com médias ligeiramente superiores à mundial (0,4343).

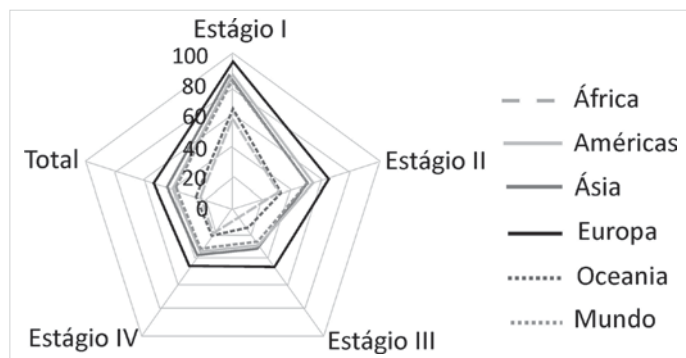
**Tabela 4: Médias regionais do Índice de Serviços *Online* e de seus componentes**

Região	Serviços Online	Estágio I (%)	Estágio II (%)	Estágio III (%)	Estágio IV (%)	Total (%)
Peso Relativo dos Estágios		7	24	30	39	100
África	0,2567	66	31	7	21	22
Américas	0,4648	86	53	27	36	41
Ásia	0,4880	85	51	32	38	43
Europa	0,6189	96	66	45	46	54
Oceania	0,2754	61	34	14	20	24
Mundo	0,4343	81	48	26	33	38

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).

O Gráfico 5 evidencia que o componente dos serviços *online* relativo aos **serviços informacionais emergentes** (Estágio I) é o mais desenvolvido, não importando a região; esse achado pode ser explicado pela constatação de que o primeiro passo na oferta de serviços públicos eletrônicos (disponibilização de informações) é uma tarefa relativamente simples e de baixo custo. Por outro lado, os **serviços transacionais** (Estágio III) é o que apresenta o menor desenvolvimento; essa fase é mais complexa e depende de fatores estruturais, como o grau de desenvolvimento do sistema financeiro dos países, e também de um marco regulatório, no que tange à segurança e privacidade dos usuários de serviços (UNITED NATIONS, 2012).

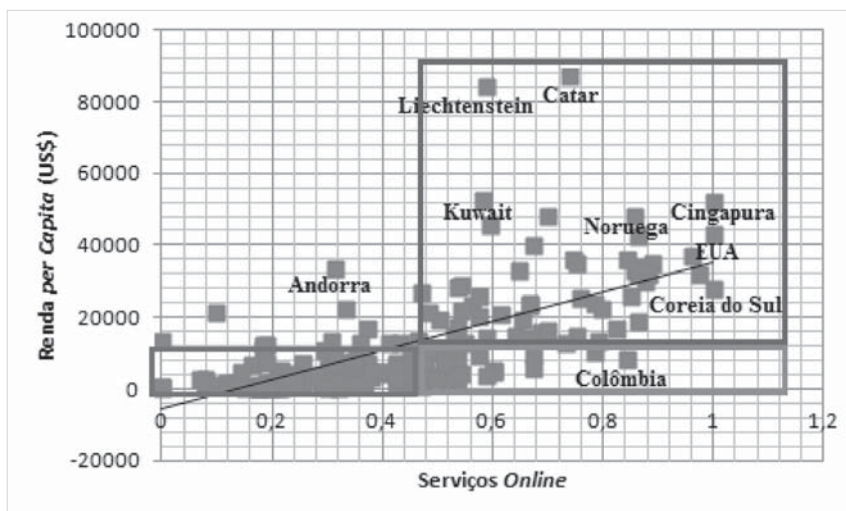


**Gráfico 5: Médias regionais do Índice de Serviços *Online* e de seus componentes**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

Examinando-se o critério de renda *per capita*, verifica-se que há forte correlação com a variável de Serviços *Online* ( $r=0,661$ ), muito embora menor do aquela apurada em relação ao EGD. Levando-se em consideração os 40 países líderes do *ranking* de serviços *online*, apenas 4 deles não se enquadram na classificação de alta renda. No entanto, entre os 20 países mais bem ranqueados em termos do Indicador de Serviços *Online*, apenas metade também ocupa uma das 20 primeiras posições em função da renda *per capita*. Por outro lado, quando se consideram os 30 países pior ordenados em função de serviços *online*, apenas 6 não integram as classes de renda baixa ou média baixa. Além disso, nota-se que há países bem colocados segundo a renda *per capita* e mal colocados em função dos serviços *online*, casos de Andorra e Guiné Equatorial, respectivamente situados nas 17ª e 39ª posições pela renda e situados nas 124ª e 181ª posições segundo o indicador de Serviços *Online*. Há também situações opostas, por exemplo, a Colômbia, 17ª colocada em função dos serviços *online* e 84ª colocada em função da renda.

O Gráfico 6, mostrado a seguir, destaca a existência de três grupos. O primeiro, mais disperso, destacado na cor azul, reúne países de alta renda (igual ou superior a US\$ 12.276) e índices de serviços *online* acima da média (0,4343). Aqui estão contidos tanto os líderes do Indicador de Serviços *Online* (Cingapura, EUA e Coreia do Sul) quanto os líderes de renda *per capita* (Catar, Liechtenstein, Kuwait, Cingapura e Noruega). O segundo grupo, realçado em verde, um pouco mais concentrado e vinculado à linha de tendência, é composto por casos também acima da média de serviços *online*, mas detentores de renda *per capita* de baixa a média alta (até US\$ 12.275). O terceiro e último grupo, correspondente ao retângulo de cor vermelha, agrupa países igualmente de renda baixa a média alta e índices de serviços *online* abaixo da média internacional.

**Gráfico 6: Relação entre Serviços *Online* e renda *per capita***

Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

O comportamento da variável *Serviços Online* apresenta semelhanças ao que foi constatado anteriormente com o EGD, quando confrontado com o parâmetro de agrupamento econômico. Os dados da Tabela 5, logo abaixo, mostram que os países desenvolvidos exibem um Índice de *Serviços Online* (0,6503) mais que três vezes superior àquele aferido nos países menos desenvolvidos (0,2143). Já os países em desenvolvimento exibem uma média (0,4311) análoga à mundial (0,4343).

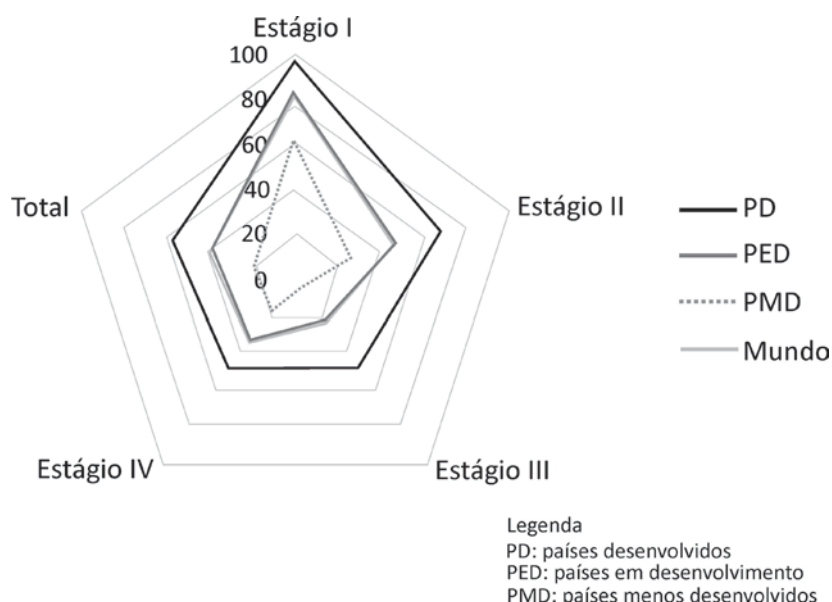
**Tabela 5: Médias: *Serviços Online* e seus componentes em função de grupos econômicos**

Grupo Econômico	<i>Serviços Online</i>	Estágio I (%)	Estágio II (%)	Estágio III (%)	Estágio IV (%)	Total (%)
<b>Peso Relativo dos Estágios</b>		<b>7</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>39</b>	<b>100</b>
Países desenvolvidos	0,6503	96	68	49	49	57
Países em desenvolvimento	0,4311	83	48	24	34	38
Países menos desenvolvidos	0,2143	60	27	5	17	19
Mundo	0,4343	81	48	26	33	38

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).

A partir do Gráfico 7 mostrado abaixo, observa-se uma similaridade com aquilo que foi descrito anteriormente quando se analisaram as variações dos componentes do Indicador de Serviços *Online* em função de agrupamentos regionais: não importando o grupo econômico considerado, o componente que se refere aos **serviços informacionais emergentes** (Estágio I) se mostra mais desenvolvido do que os demais. Por outro lado, o componente que se refere aos **serviços transacionais** (Estágio III) alcança percentuais menores nos países em desenvolvimento e também nos menos desenvolvidos. Já nos países desenvolvidos, constata-se que os **serviços transacionais** juntamente com os **serviços conectados** apresentam os menores percentuais.

**Gráfico 7: Médias: Serviços *Online* e seus componentes em função de grupos econômicos**



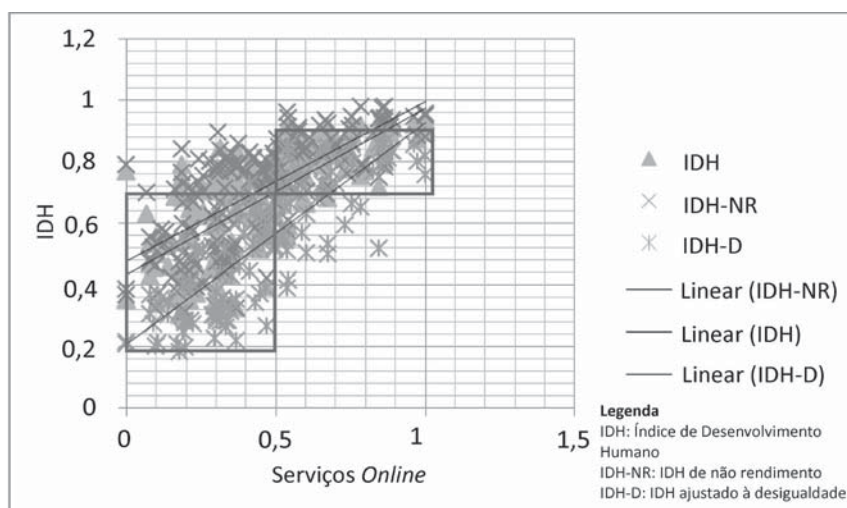
Fonte: Elaborado pelo autor com base em United Nations (2012).

De acordo com a categorização de desenvolvimento humano, quando se considera o IDH, constata-se uma forte correlação com o Índice de Serviços *Online* ( $r=0,741$ ), muito embora bem menor do que aquela observada entre o EGDI e o IDH. Quando se analisam os 46 países de **desenvolvimento humano muito alto**, verifica-se que apenas 3 casos apresentam valores do indicador de Serviços *Online* inferiores à média. Dos 47 países de **desenvolvimento humano alto**, por sua vez, 19 apresentam índices de serviços *online* abaixo da média. No outro extremo, ao se avaliar o grupo de 46 países de **médio desenvolvimento humano**, percebe-se que

o indicador de Serviços *Online* apresenta valores acima da média em cerca de um terço (16 países). Por fim, entre os 46 países de **baixo desenvolvimento humano**, somente 2 ostentam índices de serviços *online* acima da média.

Ao se cotejar o indicador de Serviços *Online* com o IDH-NR, por seu turno, constata-se uma correlação ( $r=0,709$ ) ligeiramente inferior à observada anteriormente com o IDH. Trata-se, também, de uma correlação bastante inferior àquela observada entre o EGDI e o IDH-NR. A seguir, o Gráfico 8 confirma esses achados ao mostrar linhas de tendências superiores com grau de inclinação semelhante, embora o IDH-NR se mostre suavemente elevado em relação ao IDH para um mesmo Índice de Serviços *Online*.

### Gráfico 8: Relação entre Serviços *Online* e Indicadores de Desenvolvimento Humano



Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

A partir da análise do Gráfico 8, é possível comparar as correlações entre o indicador de Serviços *Online* e os três indicadores de desenvolvimento humano: IDH; IDH-NR; e IDH-D. A primeira constatação que se faz é que o grau de correlação do Índice de Serviços *Online* com o IDH-D é mais significativo ( $r=0,805$ ), achado semelhante ao ocorrido quando se comparou o EGDI com os indicadores de desenvolvimento humano. A segunda constatação que se faz é que não há agrupamentos de países tão nítidos, como se observou anteriormente na comparação com o EGDI. Entretanto, é possível, analisando-se o Gráfico 8, verificar dois agrupamentos de casos. No destaque na cor vermelha, enquadram-se aqueles detentores de índices de serviços *online* abaixo da média, correspondendo a níveis baixo e médio de desenvolvimento humano, ou seja, até 0,710. Já o destaque na cor

azul realça o grupo de países possuidores de índices de serviços *online* superiores à média, ao que correspondem graus de alto e muito alto desenvolvimento humano, acima de 0,710.

### Participação eletrônica

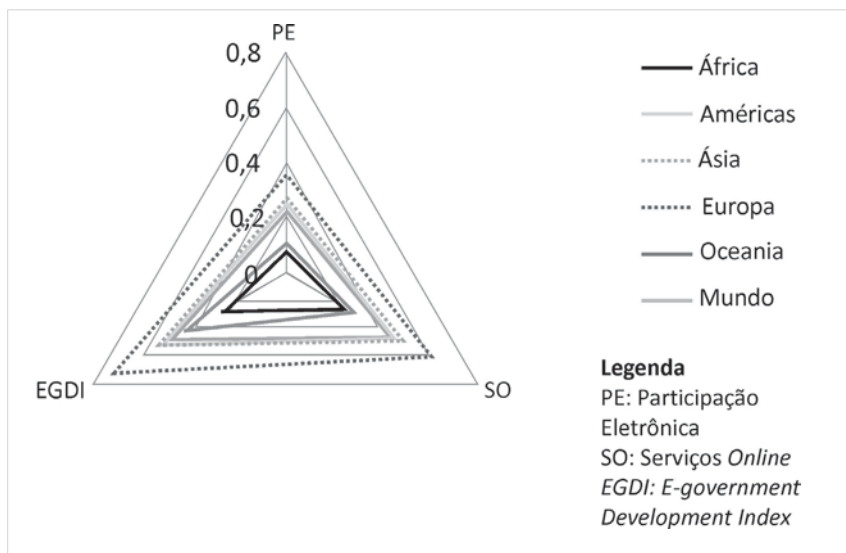
Os dados da Tabela 6 mostram a liderança da Europa (0,3482) em termos de Participação Eletrônica como grupo regional, repetindo o que foi observado anteriormente quando da análise do EGDÍ e dos Serviços *Online*. Na sequência, vêm Ásia (0,2738) e Américas (0,2579), que ostentam médias acima da internacional (0,2236). Oceania (0,1147) e África (0,0828), por outro lado, detêm médias bem abaixo do mundo.

**Tabela 6: Médias regionais: Participação Eletrônica, EGDÍ e Serviços *Online***

Região	Participação Eletrônica	EGDÍ	Serviços Online
África	0,0828	0,2790	0,2588
Américas	0,2579	0,5402	0,4647
Ásia	0,2738	0,4991	0,4879
Europa	0,3482	0,7188	0,6189
Oceania	0,1147	0,4240	0,2754
Mundo	0,2236	0,4896	0,4343

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).

Pela análise do Gráfico 9 fica claro que a variável Participação Eletrônica apresenta os menores índices quando comparada com as outras duas variáveis de pesquisa relativas ao governo eletrônico, EGDÍ e Serviços *Online*. Tal achado pode ser explicado pela constatação de que o engajamento da sociedade é um passo que vai além da disponibilização de informações aos cidadãos por parte dos governos. A participação eletrônica efetiva requer que os governos atuem proativamente como promotores de serviços públicos eletrônicos concebidos em função das necessidades dos cidadãos; esses, por sua vez, deixam de ser destinatários passivos de informação e tornam-se parceiros ativos nessa nova forma de interação Estado-sociedade (UNITED NATIONS, 2012).

**Gráfico 9: Médias regionais: Participação Eletrônica, EGDI e Serviços Online**

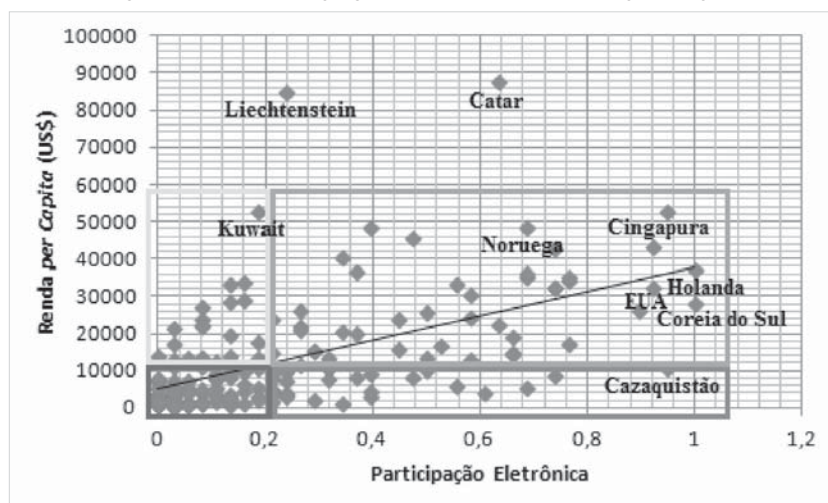
Fonte: Elaborado pelo autor com base em United Nations (2012).

Constata-se que existe uma forte correlação ( $r=0,575$ ) entre renda *per capita* e Participação Eletrônica; no entanto, em grau menor do que aquelas constatadas em relação ao EGDI ( $r=0,731$ ) e aos Serviços Online ( $r=0,661$ ). Entre os 40 países que lideram o *ranking* de participação eletrônica, somente cerca de um quarto (9) não estão classificados como países de alta renda. Entretanto, quando se comparam os 20 países mais bem ordenados em função da renda *per capita*, apenas metade (10) também ocupa uma posição entre os 20 países mais bem classificados em termos da participação eletrônica. No outro extremo, entre os 30 países pior ordenados em termos da participação eletrônica, há um único representante do grupo de países de alta renda, a Líbia.

Analisando-se o Gráfico 10, exibido a seguir, constata-se, inicialmente, uma aglomeração situada no retângulo inferior esquerdo (destaque em vermelho), formada por países detentores de renda *per capita* de baixa a média alta (até US\$ 12.275) e participação eletrônica até o valor da média mundial. Além disso, notam-se algumas discrepâncias, como é o caso dos líderes de renda *per capita* Catar, Liechtenstein e Kuwait, respectivamente 22º, 60º e 75º colocados segundo a participação eletrônica. Já o Cazaquistão, 3º colocado em participação eletrônica, ocupa a 76ª posição de acordo com a renda *per capita*. No destaque em laranja, por outro lado, encontra-se o grupo mais disperso, formado por países acima da média de participação eletrônica e de alta renda (igual ou superior a US\$ 12.276). O retângulo realçado na cor amarela traz países também de alta renda *per capita*, mas

com índices abaixo da média de participação eletrônica. Já o destaque na cor verde, reúne casos de renda de baixa a média alta e índices de participação eletrônica acima da média.

**Gráfico 10: Relação entre Participação Eletrônica e renda *per capita***



Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

A Tabela 7, apresentada abaixo, mostra que o desempenho dos indicadores de governo eletrônico apresenta similaridades quando considerado o critério de desenvolvimento econômico, ou seja: maiores índices nos países desenvolvidos; menores índices nos países menos desenvolvidos; e índices próximos à média mundial nos países em desenvolvimento. Não obstante, a variável Participação Eletrônica exibe algo peculiar quando comparada às demais: sua média nos países menos desenvolvidos (0,0428) alcança somente cerca de 10% daquela observada nos países desenvolvidos (0,3990).

**Tabela 7: Médias dos Indicadores de Governo Eletrônico por grupos econômicos**

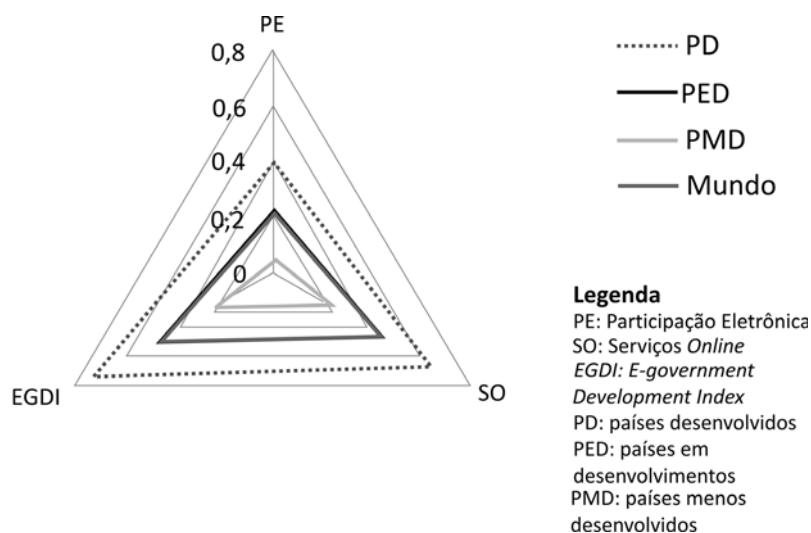
Grupo Econômico	Participação Eletrônica	EGDI	Serviços <i>Online</i>
Países desenvolvidos	0,3990	0,7329	0,6503
Países em desenvolvimento	0,2223	0,4865	0,4311
Países menos desenvolvidos	0,0428	0,2420	0,2143
Mundo	0,2236	0,4896	0,4343

Fonte: Elaborada pelos autores com base em United Nations (2012).



O padrão de comportamento observado no Gráfico 11, mostrado logo abaixo, foi constatado também anteriormente quando da análise das três variáveis de pesquisa referentes ao governo eletrônico em função de agrupamentos regionais, ou seja: o EGDÍ se mostra sempre maior que as demais, independentemente do grupo econômico em questão; por outro lado, a Participação Eletrônica se mostra sempre inferior às demais variáveis de pesquisa. Além disso, cabe destacar que esses achados estão intimamente relacionados com a distribuição exposta anteriormente na Tabela 1, a partir da qual se constata que 68,75% dos países menos desenvolvidos se encontram no continente africano.

**Gráfico 11: Médias dos Indicadores de Governo Eletrônico por grupos econômicos**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

Considerando-se a classificação de desenvolvimento humano, pelo IDH inicialmente, verifica-se que existe uma forte correlação com a Participação Eletrônica ( $r=0,596$ ); entretanto, bastante inferior à constatada entre o EGDÍ ( $r=0,916$ ) e os Serviços Online ( $r=0,741$ ) e o IDH. Analisando-se os 46 países considerados de **desenvolvimento humano muito alto**, nota-se que 35 detêm índices de participação eletrônica superiores à média mundial (0,2236). Dos 47 países de **desenvolvimento humano alto**, por sua vez, apenas 18 apresentam índices de serviços online acima da média. Na outra extremidade da distribuição, levando-se em conta os 46 países de **médio desenvolvimento humano**, constatam-se 35 abaixo da média internacional. E, entre os 46 países de **baixo desenvolvimento humano**, apenas a Etiópia ostenta um Índice de Serviços Online superior à média.

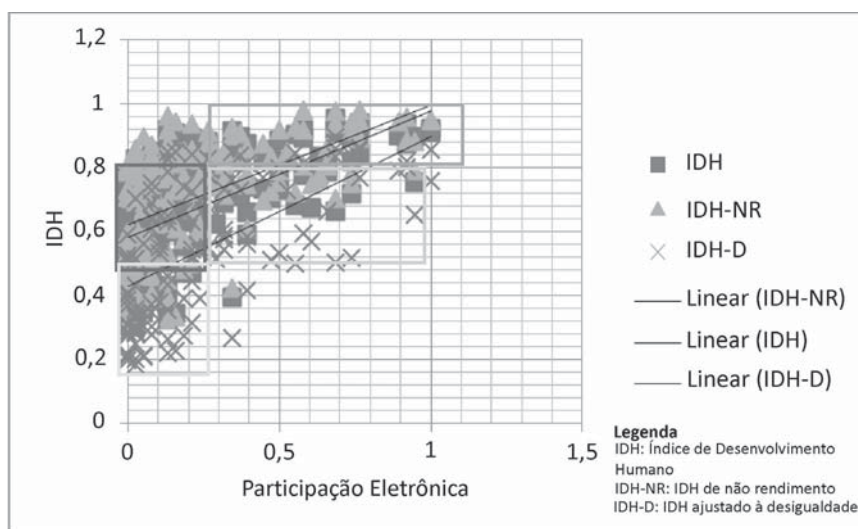
O grau de correlação entre a Participação Eletrônica e o IDH Ajustado à Desigualdade ( $r=0,595$ ) é bem semelhante ao que foi verificado anteriormente em



relação ao IDH; seu índice é apenas sutilmente inferior. Já quando se colaciona a Participação Eletrônica com o IDH de Não Rendimento, verifica-se uma correlação ( $r=0,563$ ) em nível abaixo das duas notadas anteriormente. Além disso, tanto o IDH Ajustado à Desigualdade quanto o IDH de Não Rendimento apresentam graus de correlação menores com a Participação Eletrônica quando comparados com o EGD e com os Serviços *Online*.

O Gráfico 12, apresentado a seguir, mostra a relação entre o indicador de Participação Eletrônica e os três indicadores de desenvolvimento humano: IDH; IDH de Não Rendimento; e IDH Ajustado à Desigualdade.

### Gráfico 12: Relação entre Participação Eletrônica e Indicadores de Desenvolvimento Humano



Fonte: Elaborado pelos autores com base em United Nations (2012).

A partir de sua análise, é possível visualizar quatro subgrupos: dois acima da média mundial do Índice de Participação Eletrônica; outros dois situados abaixo da média. O destaque na cor laranja congrega países acima da média em Participação Eletrônica e desenvolvimento humano muito alto. O destaque na cor rosa agrega países também acima da média em Participação Eletrônica, mas com desenvolvimento humano de médio a alto. O retângulo na cor vermelha, por seu turno, agrupa países abaixo da média segundo o indicador de participação eletrônica e desenvolvimento humano médio ou alto. Por fim, o retângulo na cor amarela ajunta países igualmente abaixo da média em função do Índice de Participação Eletrônica, mas classificados como detentores de desenvolvimento humano baixo.

## Conclusões

A literatura existente sobre governo eletrônico tem, frequentemente, apontado a emergência de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), e seus desdobramentos, como fatores de impulso ao desenvolvimento econômico e humano. Muito embora a literatura faça referências a esse tipo de relacionamento, a realização de estudos empíricos, objetivando comprovar essas correlações, é bastante escassa. Tal constatação decorre da natureza complexa do governo eletrônico associada com seu estágio de desenvolvimento incipiente. A presente pesquisa buscou, portanto, preencher essa lacuna. Além disso, a realização de um estudo comparativo global, abordando o governo eletrônico de modo transversal, com o auxílio de diversos parâmetros de referência complementares, também veio suprir uma carência nessa área de trabalho.

A metodologia utilizada a fim de se verificar empiricamente os pressupostos deste trabalho derivou de sua abordagem dedutiva e objetiva, ou seja, lançou-se mão de uma estratégia de pesquisa de natureza quantitativa. Optou-se pela seleção de dados secundários, o que proporcionou, entre outros benefícios, a maior ênfase dispensada à análise de resultados. Além disso, ressalta-se que os dados utilizados neste estudo não se baseiam em amostras, mas em populações, o que possibilitou a obtenção de um cenário global dos fenômenos analisados.

Em primeiro lugar, verifica-se que a Europa apresenta os melhores índices de desenvolvimento do governo eletrônico, enquanto a África ostenta os piores. As posições intermediárias são ocupadas pelos demais continentes, que se alternam em função da variável considerada.

Em segundo lugar, constatam-se fortes correlações entre a renda *per capita* e os indicadores de governo eletrônico selecionados neste estudo. A correlação mais significativa com a renda *per capita* se dá com a variável EGDI e a menor com a participação eletrônica. Essa é uma contribuição importante oferecida à base de conhecimento sobre o tema em estudo.

Em terceiro lugar, quando se avaliam os grupos econômicos, verifica-se que os países desenvolvidos apresentam, sempre, os melhores índices de desenvolvimento do governo eletrônico, ao passo que os países menos desenvolvidos exibem os piores. Os países em desenvolvimento, por sua vez, ostentam índices intermediários que variam em torno das médias internacionais dos respectivos indicadores.

Em quarto lugar, também se constata que há correlações fortes entre os indicadores de desenvolvimento humano e as variáveis referentes ao governo eletrônico, em que o maior grau de associação se dá com o IDH Ajustado à Desigualdade e o menor com o IDH de Não Rendimento, exceto pela variável

Participação Eletrônica, que apresenta a correlação com o IDH levemente superior à observada com o IDH de Não Rendimento.

Em quinto lugar, considerando-se apenas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), verifica-se que o maior coeficiente de associação se dá com o EGDI, seguido de Serviços *Online* e Participação Eletrônica. Esse padrão é repetido quando se leva em conta o IDH de Não Rendimento. Ressalta que a quarta e quinta constatações não foram previstas na teoria existente sobre os temas de pesquisa, configurando-se em relevantes contribuições teóricas.

Em sexto lugar, constata-se que a liderança mundial, segundo os *rankings* de governo eletrônico, é composta, maciçamente, por países europeus, classificados como desenvolvidos, considerados de alta renda e categorizados como detentores de desenvolvimento humano muito alto. Não obstante, alguns países são exceções a esse perfil, como a Coreia do Sul e Cingapura (países asiáticos pertencentes ao grupo econômico classificado como **em desenvolvimento**), Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão.

Emirados Árabes Unidos e Israel são outros exemplos de perfis diversos da maioria dos líderes dos *rankings* internacionais, pois se trata de países em desenvolvimento, muito embora integrem as classes mais elevadas de desenvolvimento humano e renda *per capita*. Por fim, a presença de Cazaquistão, Bahrein e Colômbia, países da Ásia e das Américas, detentores de renda média alta e classificados como de desenvolvimento humano alto, novamente chama a atenção pela discrepância.

Em sétimo e último lugar, no que tange especificamente às variáveis relativas ao governo eletrônico, verifica-se a liderança de dois países asiáticos considerados em desenvolvimento: Coreia do Sul, primeira colocada em termos do EGDI e também do indicador de Participação Eletrônica, e Cingapura, líder do *ranking* do Índice de Serviços *Online*.

Por fim, este trabalho traz uma série de recomendações, em função de limitações intrínsecas, como tempo restrito ou delimitação do objeto de estudo, e limitações extrínsecas, como a indisponibilidade de dados. Em primeiro lugar, as análises de correlações aqui descritas poderiam ser realizadas tomando-se por indicadores bases de dados distintas das que foram selecionadas para esta pesquisa. Poderiam, por exemplo, ser utilizados indicadores nacionais sobre governo eletrônico, tais quais aqueles mantidos pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Em segundo lugar, seria possível realizar, com as mesmas variáveis desta pesquisa, estudos de corte longitudinal, com grupos menores de países, por regiões, por grupos econômicos, ou mesmo poderiam ser realizados estudos sobre casos individuais. Em terceiro, poderiam ser levados a cabo outros trabalhos empíricos, a partir dessas mesmas variáveis de análise, mas se empregando uma estratégia

de pesquisa diversa, qual seja, qualitativa, fruto de uma abordagem indutiva e subjetiva dos fenômenos.

Em último lugar, deve-se sublinhar que algumas constatações oriundas da análise de dados desta pesquisa requerem um aprofundamento posterior, a fim de se elucidar as causas de diversas ocorrências encontradas. Por exemplo, no caso dos países que se destacam nos diversos *rankings* apresentados, mas que não se enquadram no perfil dominante, como é o caso da Coreia do Sul e do Canadá, seria interessante a realização de estudos individuais. Tais estudos viabilizariam um entendimento pormenorizado da realidade de cada um deles, sendo possível avaliar outros fatores como o ambiente político e a existência de projetos de governo eletrônico, independentemente de estarem em andamento ou de já terem chegado ao seu termo.

### Referências bibliográficas

ALONSO, L. B. N.; FERNEDA, E.; BRAGA, L. V. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 21, nº 2, p. 13-24, 2011.

ANAND, S.; SEN, A. Human development and economic sustainability. *World Development*, v. 28, nº 12, p. 2029-2049, 2000.

ATKINSON, A. On the measurement of economic inequality. *Journal of Economic Theory*, v. 2, nº 3, p. 244-63, 1970.

BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. The great theory hunt: does e-government really have a problem? *Government Information Quarterly*, v. 32, nº 1, p. 1-11, 2015.

BHATNAGAR, S. E-government: from vision to implementation: a practical guide with case studies. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

BRAGA, C. F. G. V.; BRAGA, L. V. Aplicação de tecnologias de informação e comunicação na contratação pública: a experiência portuguesa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, nº 3, p. 123-143, 2011.

BRAGA, L. V. Inclusão digital: fator essencial ao progresso do governo eletrônico no Brasil. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica*, v. 6, nº 2, p. 53-76, 2007.

\_\_\_\_\_. Certificação digital: a chave para um governo eletrônico seguro. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica*, v. 8, nº 2, p. 45-59, 2009.

\_\_\_\_\_. O impacto do governo eletrônico sobre a prestação de serviços públicos no Brasil: aplicações da certificação digital. *Universitas: Gestão e TI*, v. 1, nº 2, p. 87-102, 2011.

BRAGA, L. V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 59, nº 1, p. 5-21, 2008.

- BOVAIRD, T. E-government and e-governance: organizational implications, options, and dilemmas. In: KHOSROW-POUR, M. (Org.) *Practicing e-government: a global perspective*. Hershey: Idea Group Publishing, 2005. p. 43-61.
- BRYMAN, A. *Social research methods*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis: elements of the sociology of corporate life*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 1979.
- BUSSELL, J. Explaining cross-national variation in government adoption of new technologies. *International Studies Quarterly*, v. 55, nº 1, p. 267-280, 2011.
- CARTER, L.; BÉLANGER, F. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, v. 15, nº 1, p. 2-25, 2005.
- CURTIN, G. G.; SOMMER, M. H.; VIS-SOMMER, V. *The world of e-government*. New York: Haworth Press, 2004.
- D'AGOSTINO, M. J. *et al.* A Study of e-government and e-governance: an empirical examination of municipal websites. *Public Administration Quarterly*, v. 35, Issue 1, p. 3-25, 2011.
- DEAKINS, E. *et al.* Local e-government impact in China, New Zealand, Oman, and the United Kingdom. *International Journal of Public Sector Management*, v. 23, nº 6, p. 520-534, 2010.
- DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, nº 3, p. 467-494, 2006.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe's future*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.
- FERNEDA, E.; ALONSO, L. B. N.; BRAGA, L. V. Digital certification in the Brazilian e-government. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 8, nº 2, p. 331-346, 2011.
- FOSTER, J.; LÓPEZ-CALVA, L.; SZEKELY, M. Measuring the distribution of human development: methodology and an application to Mexico. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 6, nº 1, p. 5-25, 2005.
- GOLDFINCH, S.; GAULD, R.; BALDWIN, N. Information and communications technology use, e-government, pain and stress amongst public servants. *New Technology, Work and Employment*, v. 26, nº 1, p. 39-53, 2011.
- GRÖNLUND, Å. *Electronic government: design, applications & management*. Hershey: Idea Group Publishing, 2002.
- HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, v. 24, nº 2, p. 243-265, 2007.
- HIRSCHMAN, A. O. *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HO, A. T. Reinventing local governments and the e-government initiative. *Public Administration Review*, v. 62, nº 4, p. 434-444, 2002.

- LARSSON, H.; GRÖNLUND, A. Future-oriented eGovernance: the sustainability concept in eGov research, and ways forward. *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 1, p. 137-149, 2014.
- LENK, K.; TRAUNMÜLLER, R. Broadening the concept of electronic government. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing e-government*. 2<sup>nd</sup> ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007. p. 9-21.
- LÖFSTEDT, U. E-government – assessment of current research and some proposals for future directions. *International Journal of Public Information Systems*, Vol. 2005, No. 1, p. 39-52, 2005.
- MEDAGLIA, R. Engaged scholarship in research on information technology in government. *Information, Communication & Society*, Vol. 15, No. 2, p. 246-259, 2012.
- MEHTA, L. Water and Human Development. *World Development*, Vol. 59, p. 59–69, 2014.
- MILWARD, H. B.; SNYDER, L. O. Electronic government: linking citizens to public organizations through technology. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 6, nº 2, p. 261-275, 1996.
- MISURACA, G. C. E-government 2015: exploring m-government scenarios, between ICT-driven experiments and citizen-centric implications. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 21, nº 3, p. 407-424, 2009.
- MOSSE, B.; WHITLEY, E. A. Critically classifying: UK e-government website benchmarking and the recasting of the citizen as customer. *Information Systems Journal*, v. 19, nº 2, p. 149-173, 2009.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration*, v. 85, nº 2, p. 449-472, 2007.
- POLLITT, C. “Moderation in all things”: international comparisons of governance quality. *Financial Accountability & Management*, v. 27, nº 4, p. 437-457, 2011.
- ROBERTSON, S. P.; VATRAPU, R. K. Digital government. *Annual Review of Information Science and Technology*, v. 44, Issue 1, p. 317-364, 2010.
- SEN, A. Development: which way now? *The Economic Journal*, Vol. 93, No. 372, p. 745-762, 1983.
- SENDING, O. J.; NEUMANN, I. B. Governance to governmentality: analyzing NGOs, states, and power. *International Studies Quarterly*, v. 50, nº 3, p. 651-672, 2006.
- STAHL, B. C. The paradigm of e-commerce in e-government and e-democracy. In: HUANG, W.; SIAU, K.; WEI, K. K. *Electronic government strategies and implementation*. Hershey: Idea Group Publishing, 2005. p. 1-19.
- TRIPATHI, R.; GUPTA, M. P.; BHATTACHARYA, J. Interoperability adoption among government and corporate portals in India: a study. *Journal of Enterprise Information Management*, v. 25, nº 2, p. 98-122, 2012.
- UNITED NATIONS. *UN global e-government survey 2003*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2003.
- \_\_\_\_\_. *UN global e-government readiness report 2004: towards access for opportunity*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. *UN global e-government readiness report 2005: from e-government to e-inclusion*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

\_\_\_\_\_. *Initiative on global e-government assessment*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2007.

\_\_\_\_\_. *UN e-government survey 2008: from e-government to connected governance*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2008.

\_\_\_\_\_. *UN e-government survey 2010: leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2010.

\_\_\_\_\_. *UN e-government survey 2012: e-government for the people*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2012.

UNITED NATIONS; American Society for Public Administration. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 2013. The rise of the south: human progress in a diverse world*. New York: United Nations, 2013.

WEERAKKODY, V. *et al.* E-government implementation strategies in developed and transition economies: a comparative study. *International Journal of Information Management*, v. 32, nº 1, p. 66-74, 2012.

ZWEERS, K. Electronic government in the US: a citizen-centric approach? In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing e-government*. 2<sup>nd</sup> ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007. p. 87-111.

Lamartine Vieira Braga

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília/University of Edinburgh Business School e Professor Colaborador da Fundação Getúlio Vargas (FGV Management). Contato: lamartine.braga@gmail.com

Ricardo Corrêa Gomes

É pós-doutor pela Georgia State University (2014) e professor Associado II da Universidade de Brasília. Contato: gomesic.rg@gmail.com



# Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política\*

**Roberta Rodrigues Marques da Silva**

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*

O artigo proposto tem como objetivo comparar os processos políticos em torno da construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, no Governo Lula (2003-2010), e na Argentina, nos Governos Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). O Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia de desenvolvimento econômico gestada simultaneamente nos âmbitos da academia e da prática política, que tendem a se influenciar mutuamente. Argumentamos que as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos referidos governos guardam em comum a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, com redução da vulnerabilidade a choques exógenos e inclusão social. Para tanto, promoveram mudanças institucionais consideradas necessárias à reversão do legado de baixo crescimento deixado pelo período neoliberal. Sustentamos também que suas estratégias de desenvolvimento devem ser compreendidas à luz das oportunidades e dos limites impostos por suas trajetórias institucionais particulares, bem como da necessidade de construção de consensos políticos em torno dessas novas agendas.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico, macroeconomia, política econômica, estudo de caso

---

\* A autora agradece aos pareceristas anônimos pelos comentários ao artigo.

---

[Artigo recebido em junho de 2014. Versão final em março de 2015.]



**Nuevo desarrollismo en Brasil y Argentina: entre el debate académico y la práctica política**

El artículo propuesto tiene como objetivo comparar los procesos políticos en torno de la construcción del Nuevo Desarrollismo en Brasil, en el gobierno Lula (2003-2010), y en Argentina, en los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). El Nuevo Desarrollismo es una estrategia de desarrollo económico gestado de manera simultánea en los campos de la academia y la práctica política, que tienden a influir mutuamente. Argumentamos que las estrategias de desarrollo adoptadas por esos gobiernos tienen en común la búsqueda de la promoción del crecimiento económico sostenible, con énfasis en la reducción de la vulnerabilidad a los shocks exógenos y la inclusión social. Para eso, estos gobiernos promovieron cambios institucionales necesarios a la reversión del legado de bajo crecimiento dejado por el período neoliberal. Sostenemos también que sus estrategias de desarrollo deben ser entendidas a la luz de las oportunidades y las limitaciones impuestas por sus trayectorias institucionales particulares, así como la necesidad de construir un consenso político en torno a estas nuevas agendas.

**Palabras clave:** desarrollo económico, macroeconomía, política económica, estudio de caso

**New Developmentalism in Brazil and Argentina: between the academic debate and political practice**

This paper aims to compare the political processes around the construction of New Developmentalism in Brazil, during the Lula government, and Argentina, during the Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner governments. New Developmentalism is a strategy of economic development discussed both in academia and in political practice, which influence each other. We argue that development strategies adopted by these governments hold in common the search for sustainable economic growth, along with the decrease of the vulnerability to external shocks and social inclusion. In order to do so, they promote institutional changes needed to reverse the low growth legacy left by the neoliberal period. We also argue that their development strategies must be analyzed in the light of the opportunities and limits imposed by particular institutional paths, as well as the need to build political consensus around these new agendas.

**Keywords:** economic development, macroeconomics, economic policy, case study

## Introdução<sup>1</sup>

Desde a virada do século, diversos governos autodenominados de esquerda e centro-esquerda foram eleitos na América do Sul. Essa ascensão levou ao surgimento de um debate em torno dos modelos de desenvolvimento adotados nos países do subcontinente nos últimos anos. Na região, destacam-se as trajetórias de Brasil e Argentina, países onde os projetos de industrialização revelaram maior progresso. Suas trajetórias prévias permitiram a ascensão de uma nova estratégia para promoção do desenvolvimento econômico, denominada na literatura como Novo Desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010).

Para Boschi e Gaitán (2006), o Novo Desenvolvimentismo pode ser entendido como:

um modelo (...) que defende a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Apesar do peso que o fenômeno definido como globalização adquire nas economias da periferia, assumimos que os processos de desenvolvimento “continuam descansando na capacidade de cada país de participar na criação e difusão de conhecimentos e tecnologias e de incorporá-los no conjunto da atividade econômica e das relações sociais”. (FERRER, 2006 *apud* BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 02-03, tradução nossa).

Lula, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina, foram eleitos no bojo das crises dos modelos neoliberais<sup>2</sup> predecessores, os quais haviam levado a crises cambiais, crescimento pífio ou recessão, aumento dos índices de desemprego e, particularmente no caso argentino, ampliação da desigualdade de renda e da pobreza.

Apesar dos legados negativos deixados pelas crises na virada do século, importa destacar que os Governos Lula e Néstor Kirchner foram beneficiados por mudanças no contexto econômico internacional: na década de 2000, observou-se expansão do crédito e forte aumento da demanda e dos preços das *commodities* no mercado

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no 7º Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), na cidade de Bogotá, em setembro de 2013. Na ocasião, o artigo foi agraciado com prêmio Antonio Barros de Castro pelo *Grupo de Investigación sobre Estado Instituciones y Desarrollo de América Latina* (GIEID-Alacip).

<sup>2</sup> Em comum, as estratégias neoliberais adotadas na década de 90 no Brasil e na Argentina foram caracterizadas por privatizações, desregulamentação financeira e abertura comercial. Outra característica comum aos dois países foi a adoção de um regime cambial fixo (Plano de Conversibilidade) ou semifixo (Plano Real), voltado para o controle da inflação – política esta que não constava no receituário do Consenso de Washington. As reformas neoliberais avançaram com maior profundidade e rapidez que no Brasil e, ademais, foram caracterizadas pela ausência do estabelecimento de novas modalidades regulatórias, como ocorrido no país vizinho.

internacional, liderados pela expansão econômica da China e da Índia. O contexto internacional foi, portanto, favorável à ampliação das exportações brasileiras e argentinas, haja vista que suas pautas exportadoras são bastante dependentes das *commodities* agrícolas e minerais. A expansão do crédito contribuiu ainda para a melhoria do perfil do endividamento brasileiro, além de amortecer as pressões sobre o governo argentino nas negociações em torno da dívida em moratória desde a crise de 2001.

O crescimento econômico observado durante o primeiro mandato de Lula e no Governo Néstor Kirchner pode ser atribuído à combinação entre a adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista e a ampliação da margem de manobra desses governos diante do afrouxamento das restrições nos seus balanços de pagamentos, conferida pelo contexto internacional positivo. A crise internacional de 2008 viria a impor constrangimentos e desafios à continuidade de políticas alinhadas com o Novo Desenvolvimentismo durante o segundo mandato de Lula e o Governo Cristina Fernández e Kirchner, conforme discutiremos ao longo do artigo.

Não há consenso na literatura, porém, acerca da adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina. No caso da experiência brasileira, Bresser-Pereira considera que essa estratégia não foi implementada de fato pelo Governo Lula, haja vista a permanência das políticas macroeconômicas predecessoras (BRESSER-PEREIRA, 2008). Para Erber, o Governo Lula não se pautou pela adoção de políticas alinhadas com o Novo Desenvolvimentismo, em construção no âmbito acadêmico, tendo ocorrido uma contínua tensão entre as convenções institucionalista restrita e neodesenvolvimentista<sup>3</sup> (ERBER, 2011). Mercadante, em contraposição, destaca a necessidade de se debruçar sobre a **prática** do Novo Desenvolvimentismo, para além dos debates teóricos. Ele aponta para a necessidade de discussão da estratégia de desenvolvimento possível em um dado contexto político (MERCADANTE, 2010). Carneiro *et al.*, por sua vez, optam por denominar a

---

<sup>3</sup> Segundo o autor, as convenções novo-desenvolvimentista e neodesenvolvimentista não se confundem: a primeira se desenvolveu no âmbito acadêmico, ao passo que a segunda foi observada em uma série de políticas promovidas no segundo mandato de Lula. A diferença fundamental entre o Novo Desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo é que este, ao contrário daquele, mantém elementos centrais da convenção institucionalista restrita e a ela se subordina. Durante o primeiro mandato de Lula, a convenção institucionalista restrita manteve-se em voga. Já no seu segundo mandato, a convenção neodesenvolvimentista ganhou destaque, mas jamais se tornou hegemônica. Na avaliação de Erber, o Governo Lula foi pautado pela rivalidade entre as duas coalizões de sustentação a essas convenções, e as discussões em torno do Novo Desenvolvimentismo se mantiveram restritas ao debate acadêmico (ERBER, 2011).

experiência brasileira como um caso de social-desenvolvimentismo<sup>4</sup> (CARNEIRO *et al.*, 2012).

Além da dificuldade em se definir o modelo econômico em curso no Brasil, tampouco há consenso a respeito da classificação das orientações da política econômica do Governo Lula. Na literatura, há referência à existência de duas fases – uma fase neoliberal e outra desenvolvimentista (BARBOSA; SOUZA, 2010; MERCADANTE, 2010; ERBER, 2011; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011); três fases – a fase neoliberal, a inflexão novo-desenvolvimentista e o aprofundamento do modelo em reação à crise internacional (SINGER, 2010); e inexistência de modificações estruturais, que implicaria em uma aproximação com o projeto anterior (GONÇALVES, 2010).

Na Argentina, a ruptura entre os Governos Néstor e Cristina Kirchner em relação ao modelo neoliberal foi mais clara. Cabe mencionar duas dimensões centrais contrastantes entre as experiências de crise do neoliberalismo na Argentina e no Brasil: **(i) profundidade da crise**: a crise argentina foi multidimensional, com profundas implicações econômica, sociais e políticas; **(ii) dimensão temporal**: a crise na Argentina levou ao **colapso** do modelo econômico e à renúncia do presidente Fernando de la Rúa. No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso cumpriu todo seu mandato, efetuando ajustes na política macroeconômica<sup>5</sup>.

Embora a inflexão da trajetória argentina estivesse definida desde o Governo Duhalde, o contraste em relação ao modelo neoliberal tornou-se ainda mais patente nos Governos Néstor e Cristina Kirchner. De início, não estava claro, para os analistas, qual era a estratégia seguida pelo Governo Néstor Kirchner. Algumas interpretações reconheciam nas políticas do governo medidas populistas, vinculadas às origens do peronismo. Para outra corrente, o governo estaria implementando uma combinação entre nacionalismo heterodoxo e políticas fiscal e monetária ortodoxas. Finalmente, havia aqueles que identificavam a promoção de uma estratégia desenvolvimentista em um contexto de economia aberta (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004), o que mais tarde veio a ser denominado Novo Desenvolvimentismo (GROTTOLA, 2010).

Para Bresser-Pereira, a Argentina encontrava-se, até 2011, muito próxima de um modelo de Novo Desenvolvimentismo, particularmente em razão da opção por uma política cambial competitiva (BRESSER-PEREIRA, 2008; 2013). Grottola (2010) afirma que a experiência argentina se baseia na retomada das capacidades

<sup>4</sup> Segundo Carneiro, “nessa estratégia o social é o eixo do desenvolvimento e isto se daria pela centralidade do mercado interno via a ampliação do consumo – de bens públicos e privados – das massas. Nessa vertente se propõe a subordinação das políticas macroeconômicas às de desenvolvimento e o maior peso do Estado. O desenvolvimento das forças produtivas seria, nesse caso, um meio para atingir o objetivo almejado.” (CARNEIRO, 2012, p. 01).

<sup>5</sup> Introdução do regime de metas de inflação, metas de superávit fiscal e câmbio flutuante.

estatais, enfraquecidas durante o período neoliberal. O modelo adotado possui diversos pontos em comum com a agenda novo-desenvolvimentista: equilíbrio fiscal; promoção do investimento pelo Estado, em complementariedade com o setor privado; e regime cambial competitivo, que protege a indústria, ao mesmo tempo em que promove as exportações em um contexto de abertura comercial (GROTTOLA, 2010). Finalmente, Féliz (2010) critica a ausência de um projeto de mudança estrutural no Novo Desenvolvimentismo argentino, que mantém o país em uma posição periférica e dependente no sistema internacional.

Essa breve revisão da literatura revela a controvérsia nos debates em torno do Novo Desenvolvimentismo. Neste artigo, argumentamos que, do ponto de vista da Ciência Política, é inócuo atestar a autenticidade das estratégias novo-desenvolvimentistas frente às recomendações produzidas nos debates acadêmicos, particularmente na Economia. Nosso objetivo é analisar os **processos políticos** em torno da construção das novas estratégias de desenvolvimento. Para tanto, é necessário compreender a construção das suas coalizões de sustentação, os conflitos de interesses e os espaços existentes para a construção de consensos. Sustentamos que a configuração do sistema partidário, a existência de atores com poder de veto e as estratégias adotadas pelos governos no contexto das restrições impostas pela trajetória institucional são fatores explicativos dos processos de construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina.

No que segue, o artigo é organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, faremos uma breve revisão da literatura a respeito do relacionamento entre coalizões e estratégias de desenvolvimento, a fim de definir um marco analítico que nos permita compreender as disputas e os consensos em torno do estabelecimento de uma nova estratégia de desenvolvimento. Em segundo lugar, apresentaremos a produção dos intelectuais brasileiros e argentinos em torno do Novo Desenvolvimentismo. Posteriormente, discutiremos as experiências dos Governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, na promoção da **prática** do Novo Desenvolvimentismo. Encerraremos o artigo com uma breve comparação entre as duas experiências.

### **Coalizões e estratégias de desenvolvimento**

A relação entre coalizões políticas e projetos de desenvolvimento econômico é objeto de análises de longa data na Ciência Política. Barrington Moore, em obra clássica, efetuou uma análise comparativa entre as diferentes “rotas” de modernização, identificando como a articulação de coalizões entre distintos atores socioeconômicos conduziu a caminhos alternativos: “a revolução burguesa (Inglaterra, França e EUA), a revolução a partir de cima (Alemanha e Japão) e a revolução comunista (Rússia e China)” (IANONNI, 2014, p. 04).

Em veio semelhante, Esping-Andersen (1991) se debruçou sobre as diferentes expressões do *welfare state* na Europa Ocidental, analisando-as à luz da mobilização de diferentes coalizões de classe em um momento histórico específico – a transição de uma economia agrário-rural para uma economia urbano-industrial. Essas diferentes configurações levaram à emergência de modelos socialdemocratas (países escandinavos), corporativistas (Alemanha) e liberais (Grã-Bretanha e, em um caso extraeuropeu, os Estados Unidos) (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No caso latino-americano, a Teoria da Dependência, na sua vertente capitaneada por Cardoso e Faletto, buscou estabelecer um modelo analítico que fosse capaz de explorar os vínculos entre as alianças compostas por diferentes classes, frações e grupos sociais e os modelos de desenvolvimento adotados nos diferentes países do subcontinente. Os autores, ademais, buscaram explicar como os padrões de (sub) desenvolvimento latino-americano só poderiam adquirir, por razões históricas, um caráter dependente e associado (CARDOSO; FALETTI, 1970).

Para além dos estudos voltados para análise da articulação de coalizões em torno de estratégias de desenvolvimento, com particular referência às particularidades das trajetórias históricas dos diferentes países, cumpre salientar também os aspectos centrais trazidos pela literatura do institucionalismo histórico, corrente que busca compreender como as estratégias dos atores e as disputas políticas são medidas pelas instituições. Segundo essa corrente, o contexto político-institucional é caracterizado pelo conflito entre grupos rivais acerca da distribuição (desigual) do poder e dos recursos, que, por sua vez, é definida no âmbito das instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

Inicialmente, as explicações vinculadas ao institucionalismo histórico privilegiaram os processos conhecidos como **dependência de trajetória**, buscando identificar as disputas, estratégias e decisões tomadas em um momento inicial da trajetória institucional, que acabaria por limitar – ou mesmo condicionar – as decisões dos atores nos momentos subsequentes.

Posteriormente, outros autores ligados à mesma corrente teórica, críticos do determinismo embutido na ideia de dependência de trajetória, buscaram identificar os momentos em que a mudança institucional se torna possível, apesar da existência de legados institucionais. Gourevitch (1986) enfatiza que as crises do capitalismo abrem espaço para o questionamento de estratégias econômicas dominantes, as quais são sustentadas por uma coalizão específica. Na sequência, torna-se possível a maior fluidez das ideias e a articulação de uma nova coalizão, entendida tanto nos termos do realinhamento entre grupos sociais, como dos partidos políticos, a qual sustenta uma nova estratégia econômica.

Thelen (2004), por sua vez, sustenta que as mudanças institucionais são possíveis mesmo na ausência de choques exógenos. Modificações no ambiente social e

político conduzem à contínua renegociação das bases de uma coalizão de apoio a arranjos específicos. A autora abre espaço, assim, para a análise dos diferentes alinhamentos possíveis entre atores sociais (e também entre os atores políticos) pertencentes a uma determinada coalizão em torno de temas específicos da agenda pública. A questão central se volta, pois, para a identificação dos pontos passíveis de negociação dentro de uma instituição, permitindo sua mudança, bem como dos pontos inegociáveis que podem conduzir a uma ruptura institucional.

À luz das discussões trazidas por essa literatura, buscamos compreender os processos políticos por trás da construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina. Pretendemos identificar como as disputas entre os interesses dos diferentes atores políticos e sociais conduziram à articulação de coalizões em torno de estratégias de desenvolvimento distintas, mas também à redefinição das coalizões de apoio às estratégias sustentadas pelos Governos Lula e Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner ao longo do tempo. Em grande medida, a composição e recomposição das referidas coalizões respondeu à ocorrência de conjunturas críticas<sup>6</sup>, como eleições presidenciais e a crise financeira de 2008. Nesses momentos, ocorreram realinhamentos políticos e um conjunto de mudanças institucionais que tornaram possível o fortalecimento da opção por uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina. Antes de nos voltarmos para a análise desse processo, debruçamo-nos sobre os debates acadêmicos em torno do Novo Desenvolvimentismo, que serão abordados a seguir.

## Os intelectuais e o Novo Desenvolvimentismo

Os debates em torno do Novo Desenvolvimentismo surgiram do diagnóstico do fracasso das políticas neoliberais adotadas na década de 1990. A partir da discussão de temas relevantes ao desenvolvimento, mas dentro de um conjunto heterogêneo de análises, intelectuais do Brasil e da Argentina passaram a orientar suas pesquisas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento adequada aos seus respectivos países, em particular, e à América Latina, em geral. Esse debate ganhou maior densidade no Brasil, onde se convencionou denominar a nova estratégia de Novo Desenvolvimentismo.

---

<sup>6</sup> Conjunturas críticas são entendidas como momentos de abertura que permitem os realinhamentos entre os atores e a promoção da mudança institucional. O termo é amplamente empregado na literatura do institucionalismo histórico, sendo mobilizado tanto por autores que buscam explicar a mudança institucional a partir de choques exógenos, como por aqueles que concedem ênfase às mudanças incrementais.

No Brasil, destacam-se os trabalhos de Bresser-Pereira (2012) e Sicsú *et al.* (2007). Bresser-Pereira, em particular, é autor de vasta bibliografia sobre o tema. Ele defende que o Novo Desenvolvimentismo é a estratégia adequada para países que já possuem indústrias maduras, em um contexto de globalização. O papel do Estado na economia deve ser redefinido, retomando sua capacidade de promover a política industrial e as políticas sociais. O Estado deve cumprir um papel subsidiário ao setor produtivo, incentivando a produção industrial e de *commodities* de elevado valor agregado, orientadas para os mercados doméstico e internacional. Também deve promover a redução das desigualdades econômicas e a distribuição de renda (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Para Bresser-Pereira (2012), a política central da estratégia novo-desenvolvimentista é a neutralização da doença holandesa, possível a partir da adoção de uma política de administração cambial que permita a consecução de um câmbio competitivo. Essa política pode ser bem-sucedida, caso haja a cobrança de um tributo sobre a *commodity* que ocasiona o problema. Dessa forma, as atividades economicamente inviabilizadas pela doença holandesa se tornam possíveis. Ademais, o equilíbrio fiscal e o controle da inflação são itens inegociáveis da agenda novo-desenvolvimentista, necessários à melhoria do perfil do endividamento público, permitindo consecução do crescimento econômico sustentado (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Sicsú *et al.* (2007) sustentam que o Novo Desenvolvimentismo tem como eixos principais: (i) estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; (ii) existência de um Estado forte e também de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica; (iii) crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades; (iv) adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano (SICSÚ *et al.* 2007).

Embora concedam ênfases distintas na construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista, Bresser-Pereira (2012) e Sicsú *et al.* (2007) concordam que essa supõe a existência de um projeto **nacional** de desenvolvimento, viabilizado a partir da construção de um consenso entre os diversos atores sociais. Segundo os autores, projetos de desenvolvimento bem-sucedidos no mundo contemporâneo só foram viáveis em razão da existência de um sentimento de nação. Por isso, entendem ser necessária a adoção de uma estratégia de inserção soberana no mercado internacional.

As recomendações dos autores padecem, porém, de um problema:

[t]ransposições mecânicas a partir de estudos de caso bem-sucedidos ou de momentos históricos distintos estão fadadas ao fracasso. A construção de um Estado desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e



aprendizado constantes, que pode beneficiar-se de análises comparativas, mas não pode deixar de levar em conta a trajetória de cada país e suas condições institucionais peculiares (DINIZ, 2013, p.10).

Diniz salienta a necessidade de se interpretar as “rotas” de desenvolvimento à luz dos aspectos políticos e institucionais particulares aos países objeto de análise.

Na Argentina, as discussões em torno do Novo Desenvolvimentismo surgiram no âmbito do chamado **Grupo Fénix**, formado por intelectuais da Universidade de Buenos Aires, críticos das políticas neoliberais. Em setembro de 2001, esse grupo elaborou o documento *Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*.<sup>7</sup> Nesse documento, há pontos de convergência com a estratégia que posteriormente veio a ser denominada Novo Desenvolvimentismo: é proposta a formação de um amplo consenso social, incluindo trabalhadores e empresários, em torno de uma estratégia de desenvolvimento sustentado, capaz de promover a equidade social por meio da criação de empregos – não somente em quantidade, mas também em qualidade – e do aumento da renda (GRUPO FÉNIX, 2001).

O Grupo Fénix (2001, 2002) defende a transformação estrutural da cadeia produtiva, com ênfase na inovação e na produção de bens com maior valor agregado, de modo a impulsionar o mercado interno e diversificar as exportações. Ao contrário do modelo prevalecente na década de 1990, os mercados de capitais devem ser orientados à formação de poupança e ao investimento produtivo, possibilitando a elevação da competitividade da economia argentina no nível internacional e a superação do modelo de crescimento baseado na exploração de mão de obra barata (GRUPO FÉNIX, 2001, 2002).

Para a consecução dos objetivos traçados, é necessária a retomada das capacidades estatais em diversas áreas: (i) na coordenação entre as políticas macroeconômicas, com particular ênfase para a adoção de uma política fiscal orientada para a poupança interna e investimento e de uma política cambial que promova a produção nacional; (ii) no estabelecimento de um marco regulatório estável, que garanta a segurança jurídica e a concorrência; (iii) na retomada da capacidade de extração tributária, enfraquecida ao longo da trajetória histórica; (iv) na implementação de políticas sociais, inclusive políticas públicas para a educação; e (v) no estímulo à participação da cidadania nas discussões em torno das políticas públicas (GRUPO FÉNIX, 2001, 2002).

<sup>7</sup> O documento é assinado por: Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Luis Beccaria, Víctor Beker, Marta Bekerman, Rubén Berenblum, Manuel Fernández López, Aldo Ferrer, Natalia Fridman, Alfredo T. García, Norberto González, Jorge Katz, Saúl Keifman, Benjamín Hopenhayn, Marcelo Lascano, Hugo Nochteff, Arturo O’Connell, Oscar Oszlak, Mario Rapoport, Alejandro Rofman, Jorge Schvarzer, Héctor Valle y Salvador Treber.

Os autores que defendem a adoção do Novo Desenvolvimentismo entendem ser necessária a formação de uma coalizão de apoio, de modo a se constituir um consenso em torno dessa estratégia. A construção desse consenso é, naturalmente, uma construção política. A adoção de uma estratégia de desenvolvimento qualquer – inclusive o Novo Desenvolvimentismo – depende da formação de coalizões políticas que lhe conceda sustentação.

## O Novo Desenvolvimentismo no Brasil

O Governo Lula (2003-2010) foi caracterizado pela constante tensão entre a emergente coalizão novo-desenvolvimentista e a coalizão de sustentação do modelo neoliberal, hegemônica desde a década de 1990. Durante todo o período, a coalizão neoliberal, formada por atores interessados na manutenção de uma política monetária pautada por taxas de juros elevados e pela valorização cambial, fez valer sua pressão (ERBER, 2011). Essa coalizão deve ser encarada menos como um pilar de apoio ao Governo Lula do que uma poderosa coalizão formada por atores com poder de veto. Esse poder de veto não residia propriamente no sistema político, mas na garantia de estabilidade do mercado financeiro, considerada essencial para a consecução da agenda pública definida pelo governo. Diante desse quadro, a coalizão novo-desenvolvimentista jamais se tornou hegemônica.

A construção de coalizões distintas deve ser entendida no contexto do conflito distributivo desencadeado pela escolha por uma estratégia econômica particular. Naturalmente, a simples divisão entre ganhadores e perdedores não implica na identificação do poder de barganha desses atores. A capacidade de articulação dos interesses dos atores sociais e o seu poder de barganha (impondo ameaças críveis) são, pois, aspectos centrais para a compreensão da formação de coalizões de apoio ou de rechaço a uma determinada estratégia econômica.

As eleições presidenciais de 2002 foram permeadas por um cenário de incerteza, produzido pelo favoritismo do então candidato Lula, que até poucos meses antes do pleito defendia uma ruptura cabal com o modelo neoliberal predecessor. Como consequência, houve fuga de capitais e forte instabilidade no mercado cambial. É possível identificar, pois, um forte poder de barganha nas mãos dos agentes do mercado financeiro vis-à-vis o Governo Lula. Em um cenário de instabilidade financeira, haveria elevados riscos à execução da agenda de inclusão social proposta pelo seu governo. Os atores ligados ao mercado financeiro constituíam, portanto, uma coalizão com poderoso poder de veto sobre as decisões do governo. Essa coalizão era constituída não apenas pelo sistema financeiro, mas também pelos

investidores institucionais (incluindo aí os fundos de pensão), empresas com alta geração de caixa (na indústria e no agronegócio<sup>8</sup>) e domicílios mais ricos (ERBER, 2011).

Nesse contexto, a garantia da estabilidade econômica e, mais especificamente, a estabilidade da moeda estiveram no centro das preocupações da agenda pública durante virtualmente todo o primeiro Governo Lula. Pretendia-se evitar o retorno dos ataques especulativos que pautaram a campanha eleitoral de 2002. Essa preocupação já se revelava desde a própria campanha, quando Lula defendeu, na sua famosa *Carta ao Povo Brasileiro*, o controle da inflação e a preservação do superávit primário.

Uma vez eleito, Lula teve que compor uma coalizão partidária, a fim de assegurar o apoio à agenda do governo no Congresso. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro<sup>9</sup>, no qual os presidentes devem formar coalizões multipartidárias de sustentação, foram impostos limites à ação do governo na construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista (MERCADANTE, 2010). Ao contrário do Governo Cardoso, quando a coalizão parlamentar se baseou em três partidos principais no Congresso (PSDB, PFL e PMDB<sup>10</sup>), os quais se concentravam na centro-direita do espectro ideológico, Lula teve que negociar a formação de uma coalizão bastante heterogênea, que se refletiu no Parlamento e na composição dos ministérios. Teve que lidar, portanto, com interesses diversos e dificilmente compatíveis, que criavam constrangimentos significativos no marco da própria base aliada. Conforme Diniz e Boschi salientam:

as coalizões dos dois Governos Lula eram altamente fragmentadas e compostas de partidos à direita e à esquerda no espectro ideológico sendo, portanto, necessário lidar com o pragmatismo de uns e o dogmatismo de outros, acabando por dificultar sobremaneira a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo (DINIZ; BOSCHI, 2011, p.05).

No seu primeiro mandato, Lula optou por indicar nomes ligados à ortodoxia para ocuparem postos-chave nas pastas econômicas: Antonio Palocci foi nomeado para o cargo de Ministro da Fazenda e Henrique Meirelles, ex-diretor do Bank Boston,

<sup>8</sup> Erber (2011) lembra que os setores agroexportadores eram prejudicados pela valorização cambial que acompanhava o aumento da taxa de juros, mas eram parcialmente compensados pelos elevados preços das commodities no mercado internacional.

<sup>9</sup> O presidencialismo de coalizão brasileiro se organiza a partir da repartição das pastas ministeriais entre os partidos que compõem a base governista, o que permite a formação de maiorias parlamentares. Sua manutenção ocorre através das negociações entre líderes partidários, capazes de punir o comportamento não cooperativo dos congressistas de seu partido, uma vez que cabe a eles definir a quota de influência e patronagem de cada um (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

<sup>10</sup> O PMDB deixou a coalizão partidária no segundo mandato de Cardoso.

para o cargo de Presidente do Banco Central. Dessa forma, Lula buscava demonstrar para o mercado financeiro seu compromisso com o controle da inflação (ERBER, 2011). Foram mantidas as orientações principais da política macroeconômica de seu antecessor: regime de metas de inflação, regime cambial flutuante e metas de superávit fiscal (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Ainda em 2003, o governo logrou a aprovação, no Congresso, da chamada minirreforma tributária e da reforma da previdência. Como consequência, ampliou-se a arrecadação, viabilizando-se a consecução da dupla meta de manutenção do superávit primário – considerado indispensável à melhoria do perfil do endividamento público – e expansão das políticas sociais. Além disso, o déficit da previdência se estabilizou (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011).

A permanência do tripé da política macroeconômica predecessora não implicou, porém, a continuidade em relação à orientação política do governo anterior. Desde o início, o Governo Lula promoveu mudanças institucionais que visavam incluir atores societários<sup>11</sup> e a sociedade civil<sup>12</sup> nos processos deliberativo e/ou decisório. Ademais, foi retomado o papel do Estado para a promoção da política industrial, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004. Essa política tinha como objetivo tornar a estrutura produtiva brasileira mais eficiente, incentivando o investimento em inovação (BOSCHI, 2011).

Concedeu-se também ênfase a programas sociais (Fome Zero e Bolsa Família) e a medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas (aumento real do salário mínimo e fomento ao crédito às pessoas físicas), que ganhariam maior centralidade no seu segundo mandato. Vale mencionar que essas medidas não comprometeram o cumprimento das metas de superávit primário estabelecidas. Ao mesmo tempo em que o governo cumpria com as expectativas do mercado financeiro, atendia à agenda histórica do PT para inclusão social e formação de um mercado de massas (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011).

As mudanças elencadas definiram como ganhadores o empresariado industrial, com ênfase para as grandes empreiteiras beneficiadas pelo impulso às obras de infraestrutura, os trabalhadores e os sindicatos (na medida em que se registrava queda nos índices de desemprego e avanço na formalização do trabalho) e as classes

---

<sup>11</sup> Por exemplo, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a inclusão de líderes com raízes sindicais na esfera burocrática, inclusive no primeiro escalão do governo (Mercadante, 2010; Boschi; Gaitán, 2010; Boschi, 2011).

<sup>12</sup> Com destaque para a ênfase dada às Conferências Nacionais de Políticas Públicas, que se tornaram mais amplas e frequentes.

mais pobres. No caso dos dois primeiros atores – empresariado industrial e sindicatos –, sua participação em canais institucionalizados de interlocução com o governo favoreceu a articulação de uma coalizão de apoio ao Novo Desenvolvimentismo. As classes mais pobres, embora disponham de baixa capacidade de mobilização autônoma, foram fundamentais para a viabilização dessa coalizão, uma vez que passaram a se constituir, desde as eleições de 2006, na base eleitoral de Lula (SINGER, 2012).

As mudanças efetuadas na agenda pública, porém, produziram impacto tímido sobre o desempenho da economia no primeiro mandato de Lula. Mesmo diante de um contexto internacional favorável – com crédito farto e expansão dos preços das *commodities*, que permitiram sucessivos superávits na balança comercial –, o ritmo de crescimento econômico encontrava-se aquém do esperado. Após o crescimento significativo do PIB em 2004, atribuído à expansão das exportações, o ritmo de crescimento da economia caiu em 2005 (CARNEIRO *et al.*, 2012).

O baixo ritmo de crescimento veio a reforçar as críticas à ortodoxia na política macroeconômica. No segundo Governo Lula, os defensores da maior participação do Estado na economia passaram a ganhar maior centralidade. Mesmo sem formarem um corpo homogêneo, pode-se afirmar que os setores (novo) desenvolvimentistas assumiam, em linhas gerais: (i) a necessidade da adoção de medidas de estímulo fiscal e monetário, ainda que temporário, para expansão da produção; (ii) a inclusão social via ampliação das políticas de transferência condicionada de renda e aumento real do salário mínimo, que fomentaria, ainda, a expansão do mercado consumidor; (iii) a elevação do investimento público em infraestrutura; e (iv) a retomada do papel planejador do Estado (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento potencial da economia brasileira só poderia ocorrer a partir do estímulo ao crescimento no presente, com a introdução de políticas monetária e fiscal adequadas<sup>13</sup>. Não menos importante, eles destacavam a necessidade de redução da desigualdade de renda, para estímulo ao crescimento econômico com inclusão social. Rejeitando a visão neoliberal, defensora da introdução de políticas focalizadas para combate à pobreza extrema, os novo-desenvolvimentistas entendiam que as políticas de transferência de renda eram parte integrante do fomento ao crescimento, ao estimularem a expansão da demanda agregada. Além disso, consideravam que a elevação dos investimentos em infraestrutura era necessária para criar um ambiente favorável ao investimento privado (BARBOSA; SOUZA, 2010).

<sup>13</sup> Na perspectiva desenvolvimentista, a ampliação dos gastos e dos investimentos públicos se viabiliza pelo aumento da arrecadação tributária, mas também pela emissão de dívida. Isso ocorre porque há a perspectiva de crescimento da economia no médio prazo, capaz de absorver os eventuais déficits fiscais (Barbosa; Souza, 2010).

Em 2006, ano em que Lula apresentou sua candidatura à reeleição, observou-se uma inflexão na orientação da política econômica do governo, com a adoção de medidas afins às demandas da coalizão novo-desenvolvimentista. A inauguração dessa nova fase é simbolizada pela escolha de Guido Mantega para ocupar o Ministério da Fazenda, em substituição a Palocci (SINGER, 2010). Meirelles, porém, foi mantido na presidência do Banco Central. A partir de então, as tensões entre as coalizões neoliberal e novo-desenvolvimentista passaram a expressar-se com maior frequência.

Vale mencionar que, nessa fase, não se observaram mudanças significativas na condução da política macroeconômica: houve apenas reduções suaves nas metas de superávit fiscal e na taxa de juros, que prosseguiu em patamar elevado. A política de câmbio flutuante foi mantida, mesmo no contexto de apreciação da moeda (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A ênfase novo-desenvolvimentista recaiu sobre a ampliação das medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas, a retomada da capacidade de planejamento das políticas públicas pelo Estado e a concessão de incentivos ao investimento industrial. Entre as medidas adotadas, destacam-se: a ampliação do ganho real concedido ao salário mínimo; a reestruturação das carreiras dos servidores públicos; o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008; e o papel crescente dos fundos de pensão no sistema financeiro, que trouxe os trabalhadores para o centro da dinâmica de financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento (BARBOSA; SOUZA, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010; BOSCHI, 2011).

Essas medidas levaram à expansão do consumo e dos investimentos públicos, permitindo o aumento da produção e a expansão do nível de emprego, inclusive com aumento da formalidade, o que implicou a criação de um ciclo virtuoso da economia brasileira (SINGER, 2010; CARNEIRO *et al.*, 2012). A combinação de crescimento econômico, apreciação da moeda e elevadas taxas de juros tornou o Brasil um dos destinos preferenciais para atração de capitais, o que contribuiu para a formação de amplas reservas cambiais (BARBOSA; SOUZA, 2010).

No final de 2008, o Brasil passou a sofrer os efeitos da crise financeira internacional, detonada pela crise do *subprime* nos Estados Unidos. A crise afetou diretamente os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, além de provocar a saída de capital especulativo. Conseqüentemente, a moeda se desvalorizou.

Segundo Barbosa e Souza:

A combinação da depreciação cambial, restrição de liquidez e queda na demanda internacional por produtos brasileiros derrubou os índices de confiança dos empresários e dos consumidores, provocando uma redução na

demanda doméstica. O crescimento do consumo desacelerou e o investimento caiu, uma vez que a maioria das empresas adiou ou simplesmente cancelou suas despesas de capital diante do quadro econômico bastante incerto. Assim, o resultado inevitável do *crash* financeiro mundial foi uma recessão técnica no Brasil – dois trimestres consecutivos de queda no PIB (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 22).

A crise internacional levou a uma inflexão na estratégia econômica: de modo inédito na história recente brasileira, o governo adotou medidas anticíclicas para combater os efeitos da crise internacional, atendendo aos interesses da coalizão novo-desenvolvimentista que lhe concedia sustentação. Crises do capitalismo são momentos de profunda incerteza, que permitem o realinhamento dos atores sociais e/ou políticos, mudanças na estratégia econômica sustentada por uma coalizão (GOUREVITCH, 1986). No caso da crise de 2008, as incertezas eram de tal intensidade que permitiram a adoção de respostas inovadoras<sup>14</sup>, incluindo aquelas que não fizessem referência aos ajustes recessivos associados ao neoliberalismo. O presidente Lula, ao se referir aos impactos da crise sobre o Brasil como uma “marolinha” e definir um conjunto de medidas anticíclicas para conter os seus efeitos, elevava a aposta em torno do Novo Desenvolvimentismo. Nesse particular, foi beneficiado pela permanência dos preços elevados das *commodities* no mercado internacional, uma vez que a demanda chinesa permanecia aquecida, o que permitiu a maior margem de atuação do governo.

De fato, o governo já havia adotado medidas importantes **antes** da ocorrência da crise, que facilitaram a recuperação da economia: as políticas de transferência condicionada de renda, a elevação real do salário mínimo, o reaparelhamento do serviço público federal, os investimentos públicos, as desonerações tributárias aos setores produtivos e a formação de amplas reservas cambiais.

Com a crise, o governo adotou também medidas **emergenciais**, que pretendiam incentivar o consumo e o investimento. Entre as medidas adotadas, estavam: a ampliação do crédito<sup>15</sup>, a promoção de uma série de desonerações tributárias e a extensão do período de recebimento do seguro-desemprego. Na contramão dessas medidas, o Banco Central manteve o patamar das taxas de juros, que só foi reduzido alguns meses após as medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda (BARBOSA; SOUZA, 2010).

<sup>14</sup> As políticas anticíclicas não são inovadoras em si mesmas, e sim no contexto histórico latino-americano, onde prevalece a adoção de medidas recessivas em momentos de crise econômica.

<sup>15</sup> Cabe mencionar as operações do Banco Central para venda de dólares, a redução do compulsório bancário e o papel desempenhado pelo BNDES para garantir a permanência do financiamento produtivo durante a crise.



Além das medidas emergenciais, o governo também adotou medidas **estruturais**, isto é, cujos efeitos seriam mantidos mesmo com a retomada do crescimento econômico: a modificação na estrutura de cobrança do imposto de renda para pessoa física, a fim de aumentar a renda familiar e estimular o consumo, e o programa Minha Casa, Minha Vida, com o objetivo de suprir o déficit habitacional (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O conjunto de medidas adotadas tornou possível a reversão da queda na produção – particularmente no setor industrial –, permitindo a retomada do nível de emprego e de renda. Já no segundo semestre de 2009, o País voltou a atrair fluxos consideráveis de investimento, retomando o crescimento econômico (BARBOSA; SOUZA, 2010). Cumpre salientar que o crescimento passou a se assentar em uma nova base: a expansão do consumo doméstico, proporcionada pela inclusão de dezenas de milhões de brasileiros no mercado consumidor de massas (CARNEIRO *et al.*, 2012).

Não se pode afirmar categoricamente, porém, que as estratégias adotadas pelo Governo Lula em seu primeiro e segundo mandatos tenham sido radicalmente distintas. Os dois períodos devem ser entendidos como complementares: a primeira etapa teve como objetivo assegurar a estabilização econômica, enquanto a segunda voltou-se para a aceleração do crescimento econômico. Nos dois períodos, porém, esteve presente o objetivo de distribuir a renda e promover a inclusão social, que adquiriu inédita centralidade na trajetória brasileira (MERCADANTE, 2010).

A ênfase concedida à conformação de um mercado consumidor de massas e à adoção de medidas anticíclicas para o combate aos efeitos da crise internacional permitiu que o Governo Lula recebesse, progressivamente, maior apoio da coalizão novo-desenvolvimentista. Vale mencionar que essa coalizão sempre fez parte da sua base de apoio, ainda que muitos dos seus integrantes tenham adotado uma postura crítica em relação às políticas ortodoxas adotadas. No entanto, a adoção de políticas afeitas ao Novo Desenvolvimentismo não implicaram na contestação dos interesses da coalizão neoliberal. Em outras palavras, a coalizão neoliberal não foi deslocada pela coalizão novo-desenvolvimentista, a qual não se tornou hegemônica, de forma que o “tripé” continuou a orientar a estratégia macroeconômica do Governo Lula ao final do seu segundo mandato.

Avalia-se que esse fato se deveu tanto aos limites impostos pelo presidencialismo de coalizão, que levaram à formação de uma base de apoio parlamentar da qual faziam parte setores políticos conservadores, como à existência de atores com poder de veto com fortes interesses enraizados no mercado financeiro. De fato, a articulação entre os interesses dos setores rentistas e a retomada do seu poder de barganha frente o governo – que repousa sobre a credibilidade da sua ameaça de provocar a fuga de capitais e a instabilidade financeira e cambial – estiveram



presentes tão logo os momentos mais críticos da crise internacional se fizeram passar. A ocorrência de conjunturas críticas – o descontentamento com os baixos índices de crescimento econômico (2006) e a crise internacional (2008) – foi essencial para que a coalizão novo-desenvolvimentista passasse a ocupar um papel central na condução da agenda pública. A moeda de troca (implícita), entretanto, era a manutenção dos interesses da coalizão neoliberal.

### O novo desenvolvimentismo na Argentina

A construção do Novo Desenvolvimentismo na Argentina encontra restrições institucionais bastante distintas das existentes no Brasil. Embora a nova estratégia econômica tenha sido adotada, como no país vizinho, após a crise do neoliberalismo, os espaços existentes para formação de um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo são muito mais estreitos.

Ao longo da sua história recente, Argentina passou por sucessivas mudanças institucionais. É significativo que, entre as décadas de 1950 e 1990 (entre os Governos Carlos Menem e Juan Domingo Perón), **nenhum** presidente tenha cumprido seu mandato. As sucessivas mudanças de governo e de regime político levaram à debilitação das instituições, incluindo o enfraquecimento de suas capacidades estatais. O consenso em torno de uma estratégia desenvolvimentista, pautada pela industrialização por substituição de importações, jamais foi formado.

A *belle époque* argentina, ocorrida no início do século 20, baseou-se no liberalismo econômico e na agroexportação, de modo que o ideário liberal possui profundas raízes no país. O processo de industrialização foi enfraquecido pela construção de uma oposição campo/indústria, inexistente no Brasil (CUNHA; FERRARI, 2009). Durante a Ditadura Militar (1976-1983), deu-se início à implementação das políticas neoliberais, em uma tentativa deliberada de enfraquecimento do sindicalismo e do peronismo, privilegiando atores ligados ao mercado financeiro e à agroexportação.

A democratização não levou ao fortalecimento das capacidades estatais. A crise econômica, na década de 1980, e as reformas neoliberais, retomadas pelo Governo Menem na década de 1990, acentuaram o processo de desindustrialização e redução do papel do Estado nas relações socioeconômicas.

A construção de um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo é dificultada, portanto, pela existência de uma trajetória marcada pela debilidade das instituições em processarem os conflitos entre os atores políticos e sociais, pelo legado de desindustrialização e pelas reduzidas capacidades estatais, expressas em burocracias pouco robustas (BOSCHI; GAITÁN, 2010).

Uma inflexão recente, e igualmente importante, diz respeito aos impactos da crise de 2001 sobre o sistema político argentino. Desde a democratização,

conformava-se um sistema bipartidário marcado pela presença dos partidos tradicionais argentinos: a *Unión Cívica Radical* (UCR) e o *Partido Justicialista* (PJ), o peronismo. Com a crise, a UCR e outros partidos menores foram fortemente impactados. A partir de então, o peronismo tornou-se um partido hegemônico no país, sem que os demais partidos pudessem se articular em torno de uma posição opositora comum.

No entanto, o peronismo se fragmentou, de modo que suas divisões internas passaram a responder por parte significativa das disputas políticas no país. Os segmentos do partido passaram a se apresentar em listas concorrentes nas disputas eleitorais. Parte desses segmentos passou a compor a oposição aos governos *kirchneristas*. Vale salientar que essas divisões também se expressaram no radicalismo; alguns de seus afiliados chegaram a fazer parte da coalizão governista. Essa coalizão, porém, nunca se tornou estável, desfazendo-se e recompondo-se conforme temas relevantes eram discutidos no Parlamento e/ou recursos discricionários eram ofertados pelo Executivo para construção de sua base aliada.

A fragmentação partidária viabilizou o fortalecimento do Executivo *vis-à-vis* o Parlamento, permitindo que as decisões a respeito da estratégia de desenvolvimento passassem a ser nucleadas na figura dos presidentes e seus ministros e assessores mais próximos. A opção por adotar uma estratégia novo-desenvolvimentista gerou um importante impacto sobre o conflito distributivo, provocando realinhamentos entre os grupos agroexportadores, industriais, financeiros e sindicais.

Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003, defendendo a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento, que superasse os efeitos deletérios das reformas neoliberais. Kirchner, na verdade, manteve muitas das medidas adotadas por seu antecessor, o também peronista Eduardo Duhalde. Entre elas, destacam-se: (i) o programa *Jefes y Jefas de Hogares*, voltado para a capacitação profissional e concessão de subsídios a trabalhadores desempregados; e (ii) o regime de câmbio competitivo, que mantinha o peso desvalorizado, favorecendo as exportações agropecuárias e a industrialização substitutiva de importações. A continuidade da política econômica é simbolizada pela permanência de Roberto Lavagna no posto de Ministro da Economia, que permaneceria no posto até 2005. O regime cambial, em particular, veio a reforçar a tendência de ampliação das exportações de *commodities* trazida pelo contexto internacional favorável, caracterizado por aumento da demanda e dos preços dos bens agrícolas.

O governo estabeleceu metas de superávit primário nas contas públicas, permitindo assim os chamados superávits gêmeos (superávit comercial e fiscal), feito pouco comum na história argentina. Havia ainda uma combinação de taxas de juros baixas e expansão da oferta de crédito, visando incentivar os investimentos das

empresas (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004; MERCADO, 2007). O Banco Central assumiu, desde então, a dupla tarefa de controle da inflação e manutenção do regime de câmbio competitivo (FRENKEL; RAPETTI, 2006). Finalmente, deve-se mencionar a adoção de uma política de rendas, incluindo a mediação do Estado no conflito distributivo, a fim de limitar seus efeitos sobre as expectativas inflacionárias<sup>16</sup> (ARGENTINA, 2007).

O conjunto de medidas adotadas, somado à postergação da renegociação da dívida pública, em moratória desde dezembro de 2001, permitiu à economia argentina crescer a taxas bastante elevadas (em torno de 8-9% ao ano).

Três etapas caracterizam a dinâmica do Novo Desenvolvimentismo na Argentina. Na primeira, ainda no Governo Duhalde, houve expansão das exportações de *commodities*, favorecidas pelo regime cambial competitivo. O consumo doméstico permaneceu em queda, em razão da permanência de níveis deprimidos de emprego e da renda. Inaugurou-se também um tímido processo de expansão da produção industrial (DAMILL; FRENKEL, 2009; FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A segunda etapa, que teve início no final de 2002, é caracterizada pela expansão da demanda doméstica e pela consolidação das exportações de *commodities*. O consumo privado passou a se expandir, respondendo à relativa estabilização das variáveis financeiras, à introdução de programas sociais e à recuperação dos salários. Mesmo em um contexto de extrema retração do crédito, os investimentos expandiram-se. Essa expansão levou ao aumento da demanda de bens importados, reduzindo, momentaneamente, o superávit na balança comercial (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A retomada dos investimentos na produção industrial foi incentivada pelo Governo Néstor Kirchner, que concedeu subsídios e renúncias tributárias, incentivou o crédito e promoveu investimentos em infraestrutura (WYLDE, 2012). A retomada da produção industrial, porém, esteve fortemente limitada pelos legados deixados pela desindustrialização ocorrida no período predecessor (SALAMA, 2012).

Um ponto essencial para a viabilidade da estratégia novo-desenvolvimentista foi a reestruturação da dívida pública (DAMILL; FRENKEL, 2009). Em 2005, o governo apresentou uma proposta inédita: nunca antes um país havia reunido, na mesma proposta, redução do valor de face dos títulos, corte dos juros e extensão de seu prazo de resgate. Foram trocados 76,15% dos títulos em moratória, e o estoque da dívida pública foi reduzido de quase 150% para 80% do PIB. O perfil da dívida também mudou após a operação: 44% do total de títulos emitidos passaram a se vincular à moeda local, com um prazo de vencimento maior (MENDONÇA, 2005).

---

<sup>16</sup> Essa política incluía medidas relativas à previdência social, às negociações coletivas de salários, à política de preços e à tributação sobre as exportações.

O período compreendido entre o final de 2002 e meados de 2007 corresponde ao ciclo virtuoso do crescimento econômico argentino, possível em razão da adoção do regime cambial competitivo (SALAMA, 2012). A adoção dessa política cambial permitiu, ao mesmo tempo, a consecução de uma balança comercial superavitária, a recomposição das reservas cambiais e o aumento da arrecadação tributária, parcialmente atribuída à introdução das **retenções** às exportações de *commodities* (MERCADO, 2007).

O aumento da arrecadação permitiu ao governo maior margem para alocação dos gastos públicos, sendo favorecido ainda pela acentuada queda no pagamento de juros da dívida. Assim, tornou-se possível a manutenção das contas públicas equilibradas, ao mesmo tempo em que se elevavam os gastos sociais (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

O aquecimento da economia, o aumento da produção industrial doméstica e os programas sociais permitiram a redução paulatina dos índices de desemprego, pobreza e indigência. A retomada do nível de emprego trouxe à ordem do dia os conflitos sindicais, havendo reivindicação de recomposição do poder de compra perdido durante a crise. Para responder a essas demandas, o Governo Néstor Kirchner reativou o Conselho do Salário Mínimo, que havia sido desarticulado na década de 1990. Nesse conselho, foram firmadas negociações **tripartites** sobre acordos salariais, que incluíam Estado, empresários e sindicalistas (DELAMATA, 2008).

Desde 2007, o ciclo virtuoso se viu ameaçado pela aceleração da inflação (SALAMA, 2012). A partir de então, inaugura-se a terceira etapa do Novo Desenvolvimentismo argentino, quando se tornam visíveis os limites do modelo econômico baseado no regime cambial competitivo (DAMILL; FRENKEL, 2009). Essa situação tornou-se ainda mais problemática em razão da intervenção do governo nos índices oficiais de inflação divulgados pelo Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (SALAMA, 2012), uma estratégia que levou ao **enfraquecimento** das capacidades estatais.

O início dessa fase coincide com a eleição de Cristina Fernández de Kirchner. Ela deu prosseguimento à estratégia novo-desenvolvimentista, à qual se referia como “o modelo”, mas operou em condições bastante diferentes do governo anterior. Logo no seu primeiro ano de governo, teve que lidar com uma crise política – que contrapôs entidades ruralistas e o governo em razão da adoção das chamadas “retenções móveis” – e com os efeitos da crise financeira internacional. Essas conjunturas críticas levaram a tensões no âmbito da coalizão governante. O governo alternou discursos de confrontação e mudanças institucionais que visavam elevar a participação dos atores sociais nos processos deliberativos.

Em março de 2008, o Governo Cristina implementou as retenções móveis. Segundo a regra, as alíquotas do tributo seriam estabelecidas em conformidade

com as mudanças dos preços dessas *commodities* no mercado internacional. Dessa forma, o governo pretendia elevar a arrecadação tributária, em um momento de expansão das exportações, além de controlar a inflação dos gêneros alimentícios consumidos domesticamente. O estabelecimento dessa medida ensejou forte rechaço das principais entidades representativas dos produtores rurais, e acabou por ser derrubado no Senado. Os protestos organizados pelas entidades revelaram a dificuldade em se construir um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo na Argentina, em razão da forte oposição de interesses e da dificuldade das instituições em processar os conflitos distributivos (CUNHA; FERRARI, 2009; GROTTOLA, 2010).

No final de 2008, o Governo Cristina Kirchner enfrentou um novo desafio: a crise internacional. Vale ressaltar que a Argentina estava razoavelmente bem preparada para conter os efeitos da crise internacional, característica inédita em sua história recente. Com a consecução de superávits gêmeos e o acúmulo de reservas cambiais, os impactos da saída de capitais foram minimizados (DAMILL *et al.*, 2011).

Mesmo assim, a produção industrial e a demanda agregada caíram. Para fazer frente à queda na atividade econômica, o governo promoveu medidas anticíclicas. Foram introduzidas medidas **emergenciais**, como renúncias fiscais, redução das retenções às exportações agrícolas e expansão do crédito público ao consumo e à produção (com baixas taxas de juros) (DABAT, 2012). Para combater o aumento do nível de desemprego, o governo ampliou o Programa de Recuperación Productiva<sup>17</sup> (DAMILL *et al.*, 2011).

Também foram adotadas medidas **estruturais**, com a criação do Ministério da Produção; intensificação do combate à sonegação; repatriação de capitais; e a adoção do Plano de Obras Públicas, com o objetivo de criar milhares de postos de trabalho (DABAT, 2012).

Após a queda acentuada do crescimento econômico registrado em 2009, a economia voltou a se expandir, crescendo cerca de 9% em 2010-2011. Vale destacar que a retomada das exportações de *commodities* (impulsionadas pela demanda chinesa) também contribuiu para a retomada do crescimento econômico. Foi possível, assim, a elevação da arrecadação tributária, necessária ao financiamento dos gastos e investimentos públicos promovidos no período (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

<sup>17</sup> Existente desde 2002, esse programa permitia ao Estado assumir o pagamento, ainda que temporariamente, de parte dos salários de trabalhadores de empresas no setor privado, desde que essas comprovassem que se encontravam em situação crítica.

As mudanças institucionais promovidas pelo Governo Cristina Kirchner, porém, não se reduziram à reação à crise internacional. Entre essas, destacam-se a reestatização da previdência (2008); o lançamento dos programas Plan Argentina Trabaja (2009) e Asignación Universal por Hijo – AUPH (2009); o anúncio de uma política setorial para a agropecuária (2010); a criação da Secretaria de Integração Nacional (2011); e a concessão de créditos voltados para as pequenas e médias empresas (GROTTOLA, 2010; DABAT, 2012).

A retomada do crescimento econômico no Governo Cristina Kirchner não reproduz o momento anterior, havendo problemas associados à aceleração da inflação. Como Cristina manteve a intervenção no INDEC, a baixa confiança depositada nos índices de inflação se alastrou para outros indicadores da economia, como os níveis salariais, os índices de pobreza, indigência e, inclusive, a taxa de crescimento econômico. O avanço da inflação produziu um novo realinhamento na coalizão de sustentação ao governo: os sindicatos, tradicionais aliados do peronismo, passaram a apresentar discordâncias em relação às propostas de reajuste dos salários e do imposto de renda. Nesse particular, é simbólico o rompimento entre uma das principais centrais sindicais do país – a Confederación General de los Trabajadores (CGT) – e seu líder Hugo Moyano com o Governo Cristina Fernández de Kirchner. A CGT articulou greves gerais, de alcance sem precedentes em comparação aos governos peronistas anteriores.

Paralelamente, o superávit primário se reduziu progressivamente, respondendo ao aumento dos gastos públicos. Parte importante dessa expansão responde aos gastos com subsídios<sup>18</sup> e com a previdência. Ao contrário das fases anteriores, em que a elevação dos gastos públicos atuava de modo anticíclico, na terceira fase, essa expansão desempenhou um papel pró-cíclico (DAMILL; FRENKEL, 2009).

O aumento da inflação produziu impactos negativos sobre o regime cambial. A partir de 2008, o Banco Central passou a vender dólares, revertendo a estratégia de acúmulo de reservas cambiais. Como consequência, o câmbio apreciou-se em termos reais, o que gerou críticas por parte das entidades representativas de setores agroexportadores e industriais (DAMILL; FRENKEL, 2009).

Em 2011, a valorização cambial acelerou-se, mas o ritmo de aumento da inflação não retrocedeu (DAMILL; FRENKEL, 2009; SALAMA, 2012). No final do seu primeiro mandato, Cristina Fernández anunciou a redução de diversos subsídios a serviços

---

<sup>18</sup> Parte significativa dos subsídios concedidos pelo governo destinava-se a empresas prestadoras de serviços públicos – como transporte e fornecimento de eletricidade –, cujas tarifas encontravam-se congeladas desde 2002 (DAMILL *et al.*, 2011).

públicos. Trata-se de uma reversão em relação à administração anterior, que concedia esses subsídios a fim de manter o congelamento dos preços das tarifas desses serviços, objetivando controlar, assim, a inflação (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

Os Governos Néstor e Cristina Kirchner foram marcados pela permanência de um modelo econômico baseado no câmbio competitivo. Não houve, porém, continuidade pura e simples em suas gestões: o governo do primeiro foi marcado pela adoção de medidas, ainda em um contexto de emergência, que conferiram robustez ao crescimento econômico argentino. Ele, porém, deixou para sua sucessora o legado da inflação. Além disso, deixou um quadro paradoxal de fortalecimento da participação do Estado na economia, mas de debilitação da capacidade de auferir a inflação. Nas relações com o Congresso, manteve uma estratégia de formatação de uma coalizão transpartidária, não lidando de modo adequado com a fragmentação do peronismo.

Cristina Fernández, por sua vez, manteve a estratégia de construção de coalizões de apoio parlamentar instáveis. Ademais, não constituiu um consenso entre os atores sociais em torno da estratégia novo-desenvolvimentista. Seu governo tampouco lidou adequadamente com os problemas associados à inflação, talvez por considerar que a alta dos preços fosse uma questão secundária frente ao objetivo de promover o crescimento econômico combinado com inclusão social. Coloca-se em dúvida, porém, a sustentação do modelo novo-desenvolvimentista argentino, com o enfraquecimento dos pilares que permitiram o forte crescimento econômico da década de 2000.

## Conclusões

Neste artigo, sustentamos que a compreensão do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina depende da análise dos processos políticos em torno da sua construção<sup>19</sup>. As estratégias dos Governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, respondem às oportunidades e aos limites impostos por suas trajetórias institucionais particulares.

No Brasil, o presidencialismo de coalizão e a existência de atores sociais com poder de veto ajudam a explicar por que a coalizão novo-desenvolvimentista não se tornou hegemônica durante o Governo Lula. Por um lado, a construção de uma coalizão parlamentar multipartidária implicou na formação de compromissos que impediram o aprofundamento da estratégia novo-desenvolvimentista. Por outro lado, atores vinculados ao mercado financeiro – bancos, fundos de pensão

<sup>19</sup> Importa salientar que as experiências também informam o debate no âmbito acadêmico. No Brasil, membros do primeiro e segundo escalão do Governo Lula – Aloízio Mercadante, André Singer, Nelson Barbosa, João Sicsú e Renaut Michel – vêm produzindo uma rica literatura sobre o Novo Desenvolvimentismo.



etc. – apresentavam-se como garantes da estabilidade da moeda, requerendo a manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa. Mesmo quando o governo optou por ampliar os gastos públicos – em reação à crise internacional –, as taxas de juros foram mantidas em níveis elevados. A permanência dos interesses consolidados da coalizão neoliberal, incontestemente, foi a moeda de troca implícita para a execução de políticas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas e para a inclusão social.

Na Argentina, as disputas políticas não ocorrem entre os partidos políticos, mas, proeminentemente, no interior do peronismo. A crise de 2001 permitiu sua emergência ao posto de força hegemônica. A ausência de uma oposição coordenada, lado a lado à acefalia do PJ, levou para o centro do cenário político nacional as disputas internas do peronismo. Fileiras peronistas se apresentaram como governistas e opositores ao **kirchnerismo**. A incapacidade da oposição em apresentar uma alternativa à estratégia novo-desenvolvimentista, mesmo quando crises se fizeram presentes, somada ao bom desempenho econômico, levou à reeleição de Cristina Kirchner.

Ao contrário do Brasil, a coalizão neoliberal foi desarticulada pela crise na virada do século. Nesse sentido, os Governos Néstor e Cristina Kirchner possuíam maior margem de manobra para adotarem suas políticas. Não aproveitaram a oportunidade, porém, para despenderem esforços na construção de um consenso entre os atores sociais interessados na construção do Novo Desenvolvimentismo. Pelo contrário, as decisões nuclearam-se no Executivo, com pouca participação dos atores sociais nos processos deliberativos. Mesmo nos momentos em que o governo acenava em favor do diálogo, não foram construídos canais institucionais para tal. As estratégias cambiantes se somam a um quadro já deficiente, em razão das reduzidas capacidades estatais existentes na Argentina.

## Referências

ARGENTINA. Ministério de Economía e Producción. *Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina*. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <[http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion/lineamientos\\_estrategicos\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo.pdf](http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion/lineamientos_estrategicos_para_el_desarrollo_productivo.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2012.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, Renato (org.). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.



BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 6., 2008, Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <[http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22\\_7\\_2008\\_15\\_58\\_2.pdf](http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_58_2.pdf)>. Acesso em: 12 set.2012.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. In: *Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, Rio de Janeiro, n. 11, dez. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n.75, p. 07-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A caminho do fracasso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 jun. 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Ricardo *et al.* Brazilian development: strategic themes. *Working Papers n.2*, Rede Desenvolvimentista, Campinas, abr. 2012, 33f.

CATTERBERG, Gabriela; PALANZA, Valeria. Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 01, p. 03-30, 2012.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 51, n. 01, p. 01-30, 2009.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 29, n. 01, p. 2-23, 2009.

DABAT, Alejandro. El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo. *Economía UNAM*, Ciudad de México, v. 09, n. 26, p. 43-67, 2012.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. Buenos Aires: Center for the Study of State and Society, 2009, 90p. (Nuevos Documentos CEDES, n. 65).

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; MAURIZIO, Roxana. *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: an analysis of the Argentine experience*. Employment Sector. Geneva: International Labour Office, 2011. 107p. (Employment Working Paper n.109).

DELAMATA, Gabriela. Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner. *Análise de Conjuntura OPSA*, Rio de Janeiro, n. 02, fev. 2008.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 09-20, set. 2013.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado*. In: FORUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO

VARGAS, 8., 2011. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <[http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel\\_Renato%20Boschi%20texto.pdf](http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel_Renato%20Boschi%20texto.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2012.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 01, p. 31-55, mar. 2011.

ESPING ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 24, p. 85-116, set. 1991.

FÉLIZ, Mariano. El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina. In: RAMÍREZ, Luiz Enrique (coord.). *Relaciones laborales*. Una visión unificadora. Buenos Aires: Euros Editores, 2010, p. 09-25. Também disponível em: <<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.15/pm.15.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2012.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *Monetary and exchange rate policies in Argentina after the convertibility regime collapse*. Amherst: Political Economy Research Institute (University of Massachusetts), 2006. 52f. (Alternatives to Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth n.08).

GERCHUNOFF, Pablo; AGUIRRE, Horacio. *La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004. 27p. (DT n. 35).

GONÇALVES, Reinaldo. *Novo Desenvolvimentismo e liberalismo enraizado*. 2010. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo\\_desenvolvimentismo\\_e\\_liberalismo\\_enraizado.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2012.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crisis*. Cornell University Press: Ithaca and London, 1986.

GROTTOLA, Leonardo. Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010). In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2010. *Anales...* Buenos Aires: ALACIP, 2010.

GRUPO FÉNIX. Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad. In: PLAN FÉNIX. *Jornadas de Presentación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA), sep. 2001. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

GRUPO FÉNIX. Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. Dic. 2002. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

IANONNI, Marcus. Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014. Brasília. *Anais...* ABCP, 2014.

MENDONÇA, Ana Rosa. Reestruturação da dívida argentina: proposta e resultados. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, n. 04, p. 12-18, jan./

mar. 2005.

MERCADANTE, Aloízio. *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)*. 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MERCADO, Rubén. *The Argentine recovery: some features and challenges*. Austin: The University of Texas at Austin, 2007 (VRP Working Paper LILAS).

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 04 (124), p. 507-527, out./dez. 2011.

SALAMA, Pierre. Crescimento e inflação na Argentina nos governos Kirchner. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 157-172, ago. 2012.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 04, p. 507-524, oct./dez. 2007.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SINGER, André. Realinhamento, ciclo longo e coalizões de classe. *Revista de Economia da PUC-SP*, Ano 02, n. 04, jul./dez. 2010.

THELEN, Kethleen. *How institutions evolve*. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, professora adjunta da graduação e da pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ e professora adjunta da graduação em Relações Internacionais da Faculdade IBMEC. Contato: roberta.rms@gmail.com

# Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

**Jussara Maria Canuto de Aquino**

*Universidade Fumec*

**Luiz Antônio Antunes Teixeira**

*Universidade Fumec*

**Darly Fernando Andrade**

*Universidade Federal de Uberlândia*

O objetivo deste trabalho foi analisar a imagem do servidor público do ponto de vista dos usuários do Fórum Lafayette, em Belo Horizonte, local onde se agrupa a maior parte das secretarias da justiça de primeira instância da capital, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Foram identificados os atributos centrais e periféricos que têm mais importância na formação da imagem do servidor público e a relação entre esses atributos e dimensões da imagem, tais como: cognitiva, simbólica, funcional e emocional. Para isso, pesquisou-se principalmente sobre a temática da imagem, principalmente sob a ótica da Psicologia Cognitiva, bem como da Teoria das Representações Sociais e da Teoria do Núcleo Central, provenientes da Psicologia Social. Por meio deste estudo, foi possível concluir que a imagem do servidor público do Fórum Lafayette, de maneira geral, é positiva. De maneira específica, sob a perspectiva dos advogados, essa imagem é negativa; entretanto, para os cidadãos que figuram como parte em processos judiciais, a imagem é positiva.

**Palavras-chave:** agente público, perfil profissional, psicologia, setor público, estudo de caso

## **Imagen de funcionarios públicos: un estudio de los usuarios de la Corte de Justicia del Estado de Minas Gerais**

El objetivo de este estudio es hacer un análisis de la imagen del servidor público desde el punto de vista de los usuarios de *Fórum Lafayette*, en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil, donde se agrupan la mayor parte de los departamentos de justicia de primera instancia de la capital del estado, así como el Tribunal de Justicia del Estado de Minas Gerais. Se

---

[Artigo recebido em dezembro de 2013. Versão final em abril de 2015.]

identificaron los atributos centrales y periféricos que son más importantes en la formación de la imagen del servidor público y su relación con las diversas dimensiones de la imagen: cognitiva, simbólica, funcional y emocional. Para esto, se realizaron pesquisas principalmente en el tema de la imagen, sobre todo desde la perspectiva de la Psicología Cognitiva, así como la Teoría de las Representaciones Sociales y la Teoría del Núcleo Central, que son parte de la Psicología Social. A través de este estudio, se concluye que la imagen del funcionario del *Fórum Lafayette*, en general, es positiva. Específicamente, desde la perspectiva de los abogados, esta imagen es negativa. Sin embargo, para los individuos que son parte en procesos judiciales, la imagen es positiva.

**Palabras clave:** funcionario público, perfil profesional, psicología, sector público, estudio de caso

### **Image of Civil Servants: a study with users of the Court of Justice of the State of Minas Gerais**

This study is an analysis of the civil servants' image from the point of view of users of the *Fórum Lafayette*, in the city of Belo Horizonte, Brazil. Most of the departments of first instance justice and trial courts, as well as the Appellate Court of the state of Minas Gerais, are located in Belo Horizonte. The core and peripheral attributes that play the most important role in the development of the image of civil servants were identified, as well as their connection with the various image dimensions (i. e., cognitive, symbolic, functional and emotional). For that purpose, our research focused on the subject of image, especially from the perspective of Cognitive Psychology, as well as the Theory of Social Representations and the Central Nucleus Theory, which belong to the field of Social Psychology. From this study, we can conclude that the image of the civil servant at *Fórum Lafayette* is, generally speaking, positive. From the specific point of view of attorneys, that image is negative. However, for litigants, that image is positive.

**Keywords:** public agent, professional profile, psychology, public sector, case study

## Introdução

A mudança sempre fez parte da humanidade, mas o que parece assustar a todos é a velocidade com que ela vem ocorrendo, principalmente em razão do avanço tecnológico e da globalização. As transformações no panorama mundial abrangem também o cenário das organizações, ocasionando nelas alterações significativas. As empresas privadas tendem a transformar-se, visando à satisfação do cliente, uma vez que esse é o responsável pelos lucros. As organizações públicas também não escapam da necessidade de promover mudanças. A sociedade demonstra cada vez mais exigência em relação aos serviços e à administração estatal. Para corresponder a essa expectativa, o setor público tem adotado alguns norteadores utilizados por empresas privadas, com as devidas adaptações, tendo em vista o alcance de melhorias contínuas e o atendimento eficiente das demandas.

Desde 1980, essas mudanças passaram a ser mais estruturadas, principalmente com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado em 1995, que propõe mudanças para a administração gerencial. Os princípios estabelecidos nesse plano diretor foram direcionados para o aumento da eficiência, da descentralização e da qualidade no atendimento ao cidadão (CHAVES; MARQUES, 2000).

Parte dessas transformações pode ser perceptível pela sociedade por meio da atuação dos servidores públicos. Esse é um dos pontos em relação ao qual é possível associar a imagem do serviço público e a do servidor público. Considerando que serviço público é, de maneira geral, aquele que a administração pública presta à sociedade – uma vez que o reconhece como essencial para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado –, pode-se afirmar que o servidor público é o mediador entre a administração pública e a sociedade.

A ideia de que o servidor público é aquele que deposita o paletó na cadeira e sai ou que fica lixando as unhas durante o expediente fez e ainda pode fazer parte da convicção de muitas pessoas. Mesmo que, atualmente, essa não seja a realidade mais presente, é preciso considerar que as imagens fortemente enraizadas podem causar distorções nas percepções de fenômenos ou objetos sociais. Sendo assim, mesmo diante de mudanças e alterações de cenários, perfis e contextos, uma imagem arraigada pode impedir o discernimento de modificações.

Uma pesquisa sobre imagem possibilita verificar a existência de defasagens entre a realidade concreta e a representação social circulante acerca dessa realidade. Pode contribuir também para o aperfeiçoamento dos serviços que compõem o objeto de estudo, uma vez que identifica aspectos negativos que podem ser revertidos.

Este trabalho objetivou avaliar a imagem do servidor público do ponto de vista dos usuários do Fórum Lafayette, órgão da justiça de primeira instância da capital

do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Nesse sentido, buscou-se investigar quais os atributos centrais e periféricos da imagem do servidor público, buscando responder à questão: qual a imagem que os usuários do serviço público têm dos servidores públicos?

Para isso, foi necessário identificar os atributos centrais e periféricos que têm importância na formação da imagem do servidor público e a relação entre esses atributos e dimensões da imagem, tais como: funcional, simbólica, cognitiva e emocional.

Para tratar o tema da imagem do servidor público é importante e indispensável esclarecer a noção de imagem. Por se tratar de um fenômeno complexo, é preciso considerar diversas perspectivas a fim de analisá-lo de forma contundente. Entretanto, abordar todas as perspectivas extrapolaria os objetivos deste trabalho. Sendo assim, foram tomadas como base para essa conceituação, principalmente, algumas noções extraídas da Psicologia Cognitiva e da Psicologia Social. Além disso, alguns pontos relativos às funções da imagem também foram importantes para compor e enriquecer o estudo sobre o tema.

## Referencial teórico

### Conceito de imagem

Um estudo sobre a noção de imagem pode ser feito a partir de uma perspectiva interdisciplinar, contemplando-se diversas abordagens, como a da Psicologia Cognitiva, da Psicologia Social, a da Filosofia, a da Psicanálise e a do Marketing (SANTAELLA; NOTH, 2001). Os significados do termo **imagem** são diversos e variam de acordo com a perspectiva pela qual é visto.

Este trabalho abordou o domínio subjetivo da noção de imagem, o qual se relaciona com o modo particular com que cada indivíduo visualiza e processa as imagens. Para esse fim, foram utilizados como norteadores principais a Teoria das Representações Sociais de Moscovici (1961), a Teoria do Núcleo Central de Abric (1976), ambos da Psicologia Social, e o conceito de modelos mentais, abordado principalmente por Stenberg (2000), da Psicologia Cognitiva.

### *Psicologia Social e imagem*

Sob a perspectiva da Psicologia Social, o processo de organização da imagem na memória pode ser explicado por meio da Teoria das Representações Sociais (TRS), elaborada por Moscovici, em 1961, e da Teoria do Núcleo Central, considerada uma teoria complementar à anterior, elaborada por Jean-Claude Abric, em 1976.

A expressão **representações sociais** foi inaugurada por Moscovici, em sua obra *La psychanalyse, son image et son public* (1961, 1976), que discorre sobre a

representação social da Psicanálise. De acordo com Moscovici (1978), a realidade das representações sociais está presente nas relações sociais estabelecidas pelos indivíduos, nas comunicações trocadas entre eles e nos objetos produzidos ou consumidos por eles.

A partir desse entendimento, pode-se afirmar que a parte qualitativa deste trabalho, a qual visou conhecer o que as pessoas pensam sobre o servidor público, tratou de abordar as representações sociais relacionadas aos servidores públicos. De acordo com Moscovici, essas representações referem-se à visão do senso comum.

Os pressupostos de base do conceito de imagem também não são muito diferentes, apesar de designar uma organização mais coerente e permeada por juízos de valor, de acordo com a ciência *Eikonics* (palavra inglesa derivada do grego *Eikon* = imagem, que autoriza a tradução por **iconia**). A Iconia ou Ciência Iconica é, portanto, o estudo das imagens mentais. Conforme esclarece Moscovici ao comentar essa perspectiva, “imagens são espécies de sensações mentais, de impressões que os objetos e as pessoas deixam em nosso cérebro” (MOSCOVICI, 1978, p. 47).

De acordo com esse ponto de vista, pode-se inferir que a imagem do servidor público está associada às sensações mentais que foram criadas por meio do contato com ele. Ou seja, uma situação de um atendimento em alguma instituição pública é capaz de gerar impressões sobre os servidores que ficam registradas na memória das pessoas, que passa a funcionar como uma tela seletiva capaz de filtrar o que deve ser percebido. Esse filtro determina, em certa medida, a interpretação a ser dada a mensagens que estejam relacionadas com o servidor público. Entretanto, de acordo com a teoria da representação social, há um constante dinamismo no meio social, alimentado pela interação entre as pessoas, o que faz com que as imagens sejam modificadas continuamente.

As representações sociais são resultantes da interação e da comunicação, já que precisam ser compreendidas a partir do contexto social. Além disso, podem ser denominadas também de **sistemas simbólicos** construídos no ambiente social, capazes de representar o conhecimento cotidiano das pessoas. Segundo Minayo (2003), as representações sociais são imagens construídas sobre o real e manifestadas por meio de palavras, sentimentos e condutas. Sendo assim, é possível inferir que aquilo que se fala a respeito do servidor público contribui para a formação de uma representação social que lhe diz respeito, interferindo também na imagem constituída em torno dele.

De acordo com a teoria de Moscovici, as representações sociais têm como função favorecer a apropriação do mundo pelo indivíduo, já que oferecem orientações às pessoas sobre o mundo material e o social. Além disso, proporcionam um código comum para que calhem as trocas sociais (JOVCHELOVITCH, 2000).



Uma função também elucidada por Moscovici é a de que a representação social é um processo psíquico apto para tornar familiar e aproximar o que não é conhecido e o que se encontra a certa distância do indivíduo. É a partir de uma representação social que surge a imagem, que poderá manter-se por algum tempo na memória. Esse tempo varia de acordo com a necessidade de cada pessoa e também com o nível de força e o vigor com que essa imagem surgiu.

A Teoria da Modelagem Associativa explica, por meio dos processos de ancoragem e objetivação, como o indivíduo organiza as imagens. A ancoragem busca reter ideias estranhas, reduzi-las a categorias e a imagens comuns e, assim, inseri-las em um contexto familiar. É, então, nomear aquilo que é estranho, a fim de eliminar sua estranheza e seus aspectos ameaçadores (MOSCOVICI, 2007).

Com relação à objetivação, Moscovici (2007, p. 71) define-a como sendo a capacidade de descobrir a qualidade icônica de uma ideia, ou seja, é reproduzir um conceito em uma imagem. A objetivação visa, então, tornar concreto o que até então não existia. É transformar a imagem em uma réplica da realidade (GUARESCHI, 1996; MOSCOVICI, 2007).

Segundo a Teoria das Representações Sociais, portanto, as imagens são resultantes das construções ideológicas procedentes da sociedade e resultam em modos mais ou menos predeterminados de interpretar a realidade (MOSCOVICI, 1978).

Como complemento da Teoria das Representações Sociais de Moscovici, Jean Claude Abric (1976) inseriu o conceito de núcleo central, referente às representações sociais (SÁ, 1996). A Teoria do Núcleo Central assegura que a formação de imagens é um processo dinâmico, no qual o indivíduo utiliza-se de um núcleo central e de um conjunto de elementos periféricos para organizar as informações que recebe do meio em que vive (SÁ, 1996).

O núcleo central, de certa maneira, determina a organização e a significação da representação, na medida em que é composto por elementos cuja falta desestruturaria a representação ou atribuiria a ela um significado totalmente diferente (SÁ, 1996). Nessa perspectiva, a pesquisa qualitativa deste trabalho, uma vez que visou identificar os atributos relacionados aos servidores, pode ser considerada um mecanismo para conhecer o núcleo central da representação social dos servidores públicos.

Os elementos periféricos são considerados os responsáveis pela interface entre a realidade concreta e o sistema central, uma vez que contextualizam e atualizam constantemente as determinações do sistema central. Daí serem tidos como elementos mais flexíveis e capazes de auxiliar na adaptação à realidade sem, no entanto, deixar de proteger o núcleo central (SÁ, 1996).

As teorias de definição de atributos e de atributos característicos também sugerem que a organização de imagens passa por conceitos centrais e por conceitos

diferenciados. De acordo com a teoria de definição de atributos, a acepção básica de um conceito é formada por alguns atributos que são essenciais e suficientes para evocar tal conceito. Segundo a teoria de atributos característicos, dentro de um conceito existem vários atributos com diferentes graus de importância. Por esse motivo, esses atributos são agrupados em categorias diversas (EYSENCK; KEANE, 1994). Sob esse ponto de vista, este trabalho buscou conhecer quais são os atributos que podem ser considerados constitutivos do núcleo central da representação social dos servidores públicos, pelo fato de serem apreciados como aqueles que têm maior importância na formação da imagem do servidor. Também se buscou verificar quais são os atributos periféricos que têm menor importância para a constituição da imagem.

### ***Psicologia Cognitiva e imagem***

Conforme a perspectiva da Psicologia Cognitiva, imagem é uma construção mental organizada por meio de diversas associações e em torno de elementos centrais que ficam armazenados na memória. Esse processo é denominado **representação mental** ou **modelo mental**, resultado da percepção, da imaginação, do conhecimento e da compreensão. Considerando o objeto desta pesquisa, pode-se dizer que, sob o ponto de vista da Psicologia Cognitiva, a imagem do servidor público é uma construção mental produzida pela percepção, pela imaginação e pelo conhecimento que os usuários têm a respeito do servidor, e que são associadas e armazenadas na memória em torno de elementos centrais. Por meio dos modelos mentais, as pessoas adquirem maneiras de enxergar o mundo e de fazer suposições capazes de influenciar seu próprio comportamento.

Um dos fatores que interferem na formação dos modelos mentais são as experiências sociais. A vivência, o contato ou não com um objeto ou situação e as relações sociais estabelecidas podem determinar a formação de um modelo mental. Daí poder-se afirmar que os modelos mentais são dinâmicos, estão em constante transformação, já que a vida está em movimento constante (STENBERG, 2000). Uma imagem do servidor público pode, portanto, ser alterada se o modelo mental responsável por ela também passar por modificações. O conhecimento, a troca de informação, o contato social, entre outras, são formas que podem auxiliar na alteração de uma imagem.

Diversas teorias surgiram para explicar os tipos de representação mental, tais como: a Teoria de Código Dual de Paivio e a Teoria Proposicional de Anderson (STERNBERG, 2000).

A Teoria de Código Dual de Allan Paivio sugere que as representações mentais imaginárias e as representações mentais verbais podem ser consideradas dois códigos distintos. As primeiras correspondem aos códigos análogos e as outras aos

códigos simbólicos, ou seja, um código para imagens e outro para palavras. Ambos podem ser armazenados e evocados para uso posterior. As imagens mentais são códigos análogos, uma vez que são formadas de maneira análoga aos estímulos físicos oriundos do ambiente. Já as representações mentais para palavras são representadas por códigos simbólicos, pois, para sua formação, são utilizados símbolos arbitrários (palavras e combinações de palavras), visando à representação de ideias. Essa teoria, portanto, sugere que existem dois códigos diferentes (código imaginário analógico e código verbal simbólico) para a representação mental do conhecimento (STENBERG, 2000, p. 156).

Conforme a Teoria Proposicional de John Anderson e Gordon Bower, as representações mentais não são armazenadas na forma de imagens nem de palavras, mas sim de uma proposição, ou seja, uma definição subjacente a uma analogia particular entre conceitos. Sendo assim, as informações, sejam elas imaginárias ou verbais, são codificadas e armazenadas sob a forma de proposições. Para recordar essas informações armazenadas, a representação proposicional é evocada e, a partir dela, o código verbal ou imaginal é recriado na mente do indivíduo com relativa precisão.

### Funções da imagem

As imagens, sejam elas tidas como representações sociais ou mentais, têm funções, e a principal delas é direcionar a ação e as escolhas dos indivíduos, seja com base nos processos culturais ou nos processos cognitivos (DE TONI, 2005). No campo da representação social, Moscovici (2007) descreve as funções de **convenção** e de **prescrição** da imagem. No sentido de convencionar, as imagens atribuem forma definida aos objetos, pessoas ou acontecimentos, além de alocá-los em categorias distintas e que, posteriormente, são compartilhadas socialmente. No tocante à função de prescrição, a sociedade, por meio das representações, exerce amplo domínio, a ponto de determinar o que deve ser pensado. Assim, as representações não são criadas, são repensadas, recitadas e rerepresentadas. Muitas imagens que as pessoas possuem das outras pessoas e dos acontecimentos são influenciadas, então, pela cultura, que se expressa por meio de normas, valores, hábitos e interpretações. As representações sociais funcionam, então, como receitas que, de certa maneira, contribuem para que o indivíduo oriente-se em sua convivência social (MOSCOVICI, 2007).

Segundo a perspectiva da teoria das representações mentais, as imagens têm três funções: elas funcionam como um sistema de convicções, auxiliam na observação e têm poder preditivo. Em relação à primeira função, pode-se afirmar que os modelos mentais são baseados em convicções sobre fenômenos, objetos e pessoas, adquiridas por meio de observações, instruções e inferências. A imagem como observação está relacionada com a correspondência entre o modelo mental acessível e o objeto,

pessoa ou situação observada. Por último, o poder preditivo da imagem indica a função que tem o modelo mental de predizer ou antecipar um comportamento.

É possível inferir, então, que um mesmo objeto pode apresentar diversas imagens, considerando que cada pessoa utilizará suas representações sociais e seus modelos mentais para formar tais imagens. Desse modo, as imagens podem ser formadas a partir de processos individuais, por meio das representações mentais e de processos sociais, traduzidos pelas representações sociais. Os elementos de ambos os processos relacionam-se e complementam-se. Com base nesse enunciado, e também na revisão dos conceitos de imagem desenvolvidos por Dobni e Zinkhan (1990), De Toni, Milan e Schuler (2005), em pesquisas sobre o assunto, identificaram quatro elementos que consideraram como os mais relevantes para os estudos e por isso são dispostos em dimensões da imagem:

- a. Dimensão cognitiva: refere-se aos construtos mentais, racionais e lógicos que os indivíduos utilizam para avaliar uma pessoa, um serviço, um produto ou um objeto. Essa dimensão compreende, então, os pensamentos e percepções das pessoas, bem como os julgamentos que fazem e impressões que elas têm de determinado serviço, prestador de serviço ou objeto (DOBNI; ZINKHAN, 1990; MARTINEAU, 1958; DE TONI; MILAN; SCHULER, 2005).
- b. Dimensão funcional: é composta por elementos que geralmente estão relacionados aos aspectos físicos, aos resultados concretos, por exemplo, da prestação de um serviço. É a dimensão que abrange a funcionalidade, a utilidade de um serviço, produto ou prestador de serviço e os benefícios que eles podem proporcionar às pessoas (DE TONI; MILAN; SCHULER, 2005).
- c. Dimensão emocional: compreende as emoções e os sentimentos suscitados pelos serviços, produtos ou prestadores de serviço. Remete ao que as pessoas sentem diante, por exemplo, de um servidor público. Refere-se ao registro emocional que as pessoas conservam das experiências (GOLEMAN, 1995).
- d. Dimensão simbólica: está relacionada às associações simbólicas, ou seja, aos atributos intangíveis de um produto, serviço ou prestador de serviço. Sendo assim, representa fatores que estão relacionados com valores, padrões sociais e aspectos psicossociais. Nesse caso, a avaliação está baseada no significado (LEVY, 1959; MARTINEAU, 1958).

## Metodologia

A técnica escolhida para aferição dos atributos da imagem do servidor público é uma adaptação da técnica de configuração de imagem de produto (TCIP), método proposto por De Toni (2005) para a mensuração das imagens do produto, baseado

no método desenvolvido por Schuler (2000) para a identificação da imagem organizacional.

Trata-se de uma pesquisa descritiva que visou levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população (GIL, 1995). Quanto ao método, essa pesquisa classificou-se como do tipo *survey*. Segundo McDaniel e Gates (2003), esse procedimento técnico envolve um entrevistador que interage com os sujeitos por intermédio de entrevistas, a fim de identificar opiniões e atitudes. Para cumprimento de tal objetivo, foi utilizado um questionário estruturado visando certa padronização no processo de coleta de dados.

A TCIP é dividida em duas fases que são: configuração de conteúdo e configuração de agrupamentos. Neste estudo, essas fases foram realizadas da seguinte forma:

*Primeira fase: configuração do conteúdo*

Realização de uma pesquisa qualitativa, com o objetivo de identificar, em uma amostra representativa, os atributos principais em torno do termo indutor **servidor público do Fórum Lafayette**, além de classificar tais atributos nas dimensões funcional, simbólica, cognitiva e emocional. A amostragem foi intencional, composta por 12 usuários do serviço público do Fórum Lafayette, divididos em dois grupos: seis advogados (representantes em processos judiciais) e seis cidadãos que figuravam como parte autora ou ré em processos judiciais. A entrevista foi estruturada, composta por cinco questões. Para cada dimensão da imagem (cognitiva, simbólica, emocional e funcional), existe uma pergunta, visando instigar os respondentes a expor, de maneira espontânea, ideias que o termo indutor **servidor público** lhes traz.

Os atributos foram listados e posteriormente analisados por duas pessoas diferentes, que atuaram como juízes para construir uma listagem de atributos que pudessem ser expressos em poucas palavras e que não fossem repetidos. Com base nessa listagem dos atributos, foi construído o questionário para a etapa da pesquisa quantitativa.

*Segunda fase: configuração de agrupamentos*

A partir da identificação dos atributos, realizada na primeira fase, foi elaborado o questionário para realização da pesquisa quantitativa. Para essa fase, foram entrevistados 250 usuários do serviço público do Fórum Lafayette, que constituíram uma amostra representativa, divididos em dois grupos: 125 advogados (representantes em processos judiciais) e 125 cidadãos que figuravam como parte autora ou ré em processos judiciais. Essa fase objetivou conhecer os atributos centrais e periféricos que têm importância na formação da imagem do servidor público. Além disso, tornou possível conhecer os atributos centrais e periféricos que influenciam a imagem do servidor público.

## Análise e discussão dos dados

### Perfil da amostra

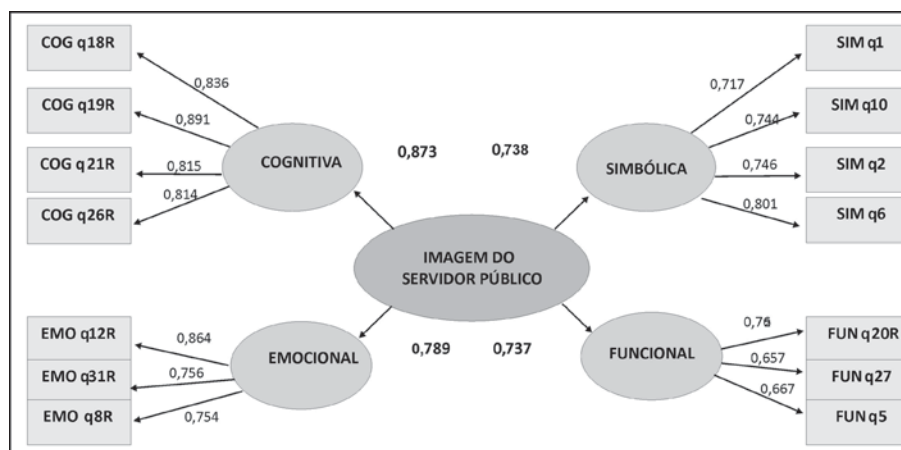
Com relação ao perfil dessa amostra, as mulheres corresponderam a 50,8% e os homens a 49,2% da amostra total. Os respondentes com idade entre 25 e 34 anos representaram 41,6% da amostra. Aqueles com idade até 24 anos, 11,2%; de 35 a 44 anos, 28,8%; de 45 a 55 anos, 12,4%; acima de 55 anos, 6,0%. A divisão da amostra por escolaridade demonstrou que a maior parte dos cidadãos (40,8%) tinha o 2º grau completo; 12% cursavam o superior; 12,8% tinham completado o ensino superior; 20% tinham o 1º grau completo; e 14,4% tinham o 1º grau incompleto. Os advogados, conforme exigência legal, tinham formação superior.

### Análise de dados

A análise dos resultados se deu por meio da modelagem de equações estruturais. Para tanto, foi utilizado o método *Partial Least Squares* (PLS), que não exige normalidade multivariada das variáveis e consegue trabalhar com um tamanho de amostra mais reduzido, além de adequar-se melhor a estudos exploratórios do que o método utilizado pelo Lisrel (CHIN, 1998). O *software* utilizado foi o SmartPLS 2.0 M3.

Inicialmente, de maneira exploratória, as variáveis que compõem cada construto foram selecionadas pela análise de componentes principais (ACP), com a eliminação daquelas que obtiveram baixa comunalidade. Em seguida, foi ajustado o modelo estrutural com as variáveis remanescentes. Nesse ajuste inicial, todas as variáveis que apresentaram cargas fatoriais abaixo de 0,6 foram eliminadas. O modelo resultante é apresentado na Figura 1.

Figura 1: Modelo Estrutural Ajustado



Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à confiabilidade do construto, Chin (1998) indica que deva ser avaliada, prioritariamente, segundo a confiabilidade composta e que tal valor deve ser superior a 0,7. Todos os construtos apresentaram valores superiores ao mínimo indicado.

Em relação à validade discriminante, foram avaliadas as cargas cruzadas dos itens com os construtos. Como pode ser observado na Tabela 1, cada item possui carga mais alta com o construto a que pertence do que em qualquer outro, atestando assim a validade discriminante. A validade convergente, por outro lado, está relacionada à magnitude das cargas em relação ao respectivo construto. Todos os itens possuem cargas altas nos seus respectivos construtos (acima de 0,6).

**Tabela 1: Cargas cruzadas dos itens**

Dimensão da imagem	Cognitiva	Emocional	Funcional	Simbólica
Cognitiva	<b>0,84</b>	0,51	0,46	0,72
	<b>0,89</b>	0,52	0,42	0,74
	<b>0,82</b>	0,50	0,48	0,73
	<b>0,81</b>	0,54	0,46	0,72
Emocional	0,52	<b>0,86</b>	0,47	0,71
	0,53	<b>0,76</b>	0,31	0,62
	0,41	<b>0,75</b>	0,24	0,53
Funcional	0,56	0,36	<b>0,76</b>	0,61
	0,26	0,22	<b>0,66</b>	0,41
	0,27	0,31	<b>0,67</b>	0,52
Simbólica	0,25	0,25	0,38	<b>0,49</b>
	0,40	0,40	0,46	<b>0,62</b>
	0,27	0,26	0,41	<b>0,52</b>
	0,36	0,39	0,43	<b>0,62</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos dados da Figura 1, percebe-se que a dimensão cognitiva representa a maior contribuição (o coeficiente de caminho para o construto imagem foi de 0,873), e a funcional, a menor contribuição na composição da imagem do servidor público (0,737). Pode-se inferir, portanto, que a imagem do servidor público do Fórum Lafayette mostra-se mais carregada de constructos mentais, racionais e lógicos, ou seja, com aspectos relacionados a pensamentos, julgamentos, percepções e impressões dos usuários. Em contrapartida, a menor influência na formação da imagem do servidor público refere-se aos aspectos associados à utilidade dele e ao benefício que pode proporcionar aos usuários.

Com relação às dimensões medianas, a emocional apresentou maior representatividade que a simbólica. Isso indica que, para o usuário do serviço público, os aspectos relacionados aos sentimentos e emoções suscitados pelos servidores

influenciam mais a imagem que produzem do servidor público do que os aspectos relacionados ao intangível, ou seja, relacionados a valores e crenças. Sendo assim, a imagem do servidor público está mais associada à ideia que os usuários fazem desse profissional e menos associada ao que eles significam.

Com base nos resultados encontrados para os itens remanescentes no modelo, realizou-se a multiplicação da carga fatorial de cada um em relação ao coeficiente de caminho da dimensão, indicado na coluna **importância**, da tabela a seguir. Tais valores foram transformados em percentuais e são, dessa forma, passíveis de **classificação por nível de importância**, conforme Tabela 2.

**Tabela 2: Classificação dos itens remanescentes do modelo em relação ao nível de importância**

	Item	Atributo	Coeficiente de caminho	Carga fatorial	Importância do item		
					Absoluta	%	Categorização em relação à formação da imagem
Cognitiva	18	Gosta de trabalhar	0,873	0,836	0,730	8,5%	Núcleo central
	19	Não é acomodado	0,873	0,891	0,778	9,1%	Núcleo central
	21	Não utiliza o direito da estabilidade que possui para ser uma pessoa acomodada no trabalho	0,873	0,815	0,711	8,3%	Núcleo central
	26	Não é preguiçoso	0,873	0,814	0,711	8,3%	Núcleo central
Emocional	12	Não causa sentimentos de impotência e frustração no usuário do serviço público	0,789	0,864	0,682	8,0%	Núcleo central
	31	Transmite esperança ao usuário do serviço público	0,789	0,756	0,596	7,0%	Periferia
	8	Não causa impaciência e irritabilidade no usuário	0,789	0,754	0,595	7,0%	Periferia
Funcional	20	Traz benefício ao usuário do serviço público	0,737	0,762	0,562	6,6%	Periferia
	27	Presta atendimento e fornece informações ao usuário do serviço público	0,737	0,657	0,484	5,7%	Periferia
	5	Oferece facilidades (comodidade) ao usuário do serviço público	0,737	0,667	0,492	5,7%	Periferia



	Item	Atributo	Coeficiente de caminho	Carga fatorial	Importância do item		
					Absoluta	%	Categorização em relação à formação da imagem
Simbólica	1	Oferece ajuda aos usuários do serviço público	0,738	0,717	0,529	6,2%	Periferia
	10	É eficiente	0,738	0,744	0,549	6,4%	Periferia
	2	Ajuda as pessoas carentes	0,738	0,746	0,551	6,4%	Periferia
	6	É competente	0,738	0,801	0,591	6,9%	Periferia
				<b>TOTAL</b>	<b>8,561</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base na análise dos dados da Tabela 2, é possível conhecer o nível de importância de cada um dos atributos que constituem a imagem do servidor público, visando identificar os atributos centrais e periféricos dessa imagem. A mensuração da importância percebida nos atributos é uma maneira de se ter mais informações sobre os dados que compõem a imagem pesquisada. Os atributos com elevada importância fazem parte do núcleo central da imagem, e os atributos com baixo nível de importância formam a periferia da imagem.

A dimensão cognitiva apresenta a maior representatividade, enquanto a dimensão simbólica tem a menor representatividade na formação da imagem do servidor público do Fórum Lafayette. Isso nos permite inferir que o núcleo central da imagem é formado predominantemente por atributos da dimensão cognitiva, uma vez que encontramos apenas um atributo emocional como componente do núcleo central. Além disso, é possível deduzir que todos os atributos referentes às dimensões funcional e simbólica compõem a periferia da imagem, juntamente com dois atributos da dimensão emocional.

Com base nessa análise da classificação, foi possível identificar quais os atributos que formam o núcleo central e a periferia da imagem do servidor público do Fórum Lafayette (Tabela 2).

Como todos os itens do questionário foram mensurados em uma escala de 1 a 5, para obtenção de estatísticas descritivas, optou-se por ter os escores fatoriais dos construtos na mesma escala de seus indicadores, facilitando assim a interpretação dos resultados. Para tanto, transformaram-se os escores padronizados (análise fatorial) para a escala dos itens. Tal procedimento foi formalizado por Fornell *et al.* (1996) e é disponibilizado pelo SmartPLS 2.0.

Tendo como referência o valor 3, que é o ponto central da escala de 1 a 5, considerou-se que construtos com médias abaixo desse ponto central tiveram avaliações negativas, e acima, avaliações positivas.

Com base no critério supracitado, a imagem do servidor público do Fórum Lafayette é positiva, uma vez que a média é de 3,070, ou seja, acima de 3,0. Destaca-se, porém, que tal média excede muito pouco o limite preestabelecido para avaliações positivas. Com relação às variáveis, pode-se inferir que a imagem do servidor público do Fórum Lafayette é negativa sob o ponto de vista dos advogados (2,821). Já os cidadãos (partes em processos judiciais – 3,319) avaliam a imagem de maneira positiva.

Uma possível explicação para a constatação de que os advogados têm uma imagem negativa dos servidores públicos pode ser o fato de serem pessoas que estão em contato constante com a instituição e com os servidores. A convivência mais próxima permite conhecer aspectos que nem sempre são visíveis para as pessoas que têm um contato menor com os servidores. Além disso, pressupõe-se que os advogados são conhecedores dos trâmites processuais, o que geralmente não ocorre com a maioria dos cidadãos que figuram como parte em processo judicial. O fato de conhecerem as leis e procedimentos jurídicos pode assegurar-lhes uma postura mais crítica em relação à atuação dos servidores públicos.

**Tabela 3: Síntese da avaliação da imagem do servidor público**

	Média	Imagem Geral	Imagem dos Advogados	Imagem dos Usuários
Cognitiva	3,065	Positiva	Negativa	Positiva
Funcional	3,342	Positiva	Positiva	Positiva
Emocional	2,458	Negativa	Negativa	Negativa
Simbólica	3,374	Positiva	Positiva	Positiva

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 3, relativa às dimensões da imagem, foi possível constatar que, sob a perspectiva da dimensão cognitiva, ou seja, dos aspectos relacionados a pensamentos, julgamentos, percepções e impressões dos usuários em relação aos servidores, a imagem é positiva para os cidadãos (partes em processos judiciais) e negativa para os advogados. No que tange aos aspectos relacionados aos sentimentos e emoções suscitados pelos servidores, a imagem é negativa para ambos os tipos de usuários. Esse dado fornece a informação de que sentimentos desagradáveis são suscitados nos advogados e cidadãos usuários do serviço do Fórum Lafayette. As dimensões que obtiveram maior média, e por isso

podem ser consideradas positivas, foram a simbólica e a funcional. A primeira está relacionada aos valores e crenças, ou seja, ao significado que os usuários atribuem aos servidores. A dimensão funcional está associada à utilidade deles e ao benefício que podem proporcionar aos usuários. Considerando que, na classificação das dimensões na formação da imagem, a ordem apresentada foi cognitiva, emocional, simbólica e funcional, e relacionando essa ordem com a avaliação da imagem apresentada na Tabela 3, pode-se concluir que as dimensões que foram mais bem avaliadas (simbólica e funcional) são aquelas que possuem menor influência na formação da imagem do servidor. Em contrapartida, as dimensões com avaliação negativa (emocional e cognitiva) apresentam-se como mais influentes na imagem que os usuários formam do servidor público do Fórum Lafayette.

## Conclusão

Este trabalho demonstrou que a imagem central do servidor público do Fórum Lafayette é composta, em grande parte, pelos atributos cognitivos, ou seja, associada com aspectos relacionados a pensamentos, julgamentos, percepções e impressões dos usuários. Pode-se inferir então que a imagem central do servidor público está relacionada com a percepção dos usuários em relação aos seguintes atributos: gosto pelo trabalho e demonstração de iniciativa, ideia considerada como contrária à acomodação. Consideram também a percepção de que os servidores não se utilizam da estabilidade como justificativa para não buscar desenvolvimento profissional, além da demonstração de não serem preguiçosos. Observou-se também que um dos atributos considerados pelos respondentes como aspectos integrantes da imagem central do servidor público está associado à dimensão emocional. Os usuários também consideram muito importante que os servidores não causem sentimentos de impotência e frustração no usuário do serviço público.

A menor influência na formação da imagem do servidor público refere-se à dimensão funcional. A imagem periférica do servidor público é formada, principalmente, por atributos associados à utilidade dele para os usuários. Sendo assim, o público pesquisado considerou como tendo menor importância os atributos relacionados com o fato de o servidor público proporcionar benefícios aos usuários, bem como prestar atendimento, fornecer informação e oferecer comodidade (facilidades) aos usuários dos serviços públicos.

As dimensões emocional e simbólica podem ser consideradas medianas em relação à representatividade na formação da imagem do servidor público, apesar de a dimensão emocional ter uma influência um pouco maior. Entretanto, com exceção do atributo central emocional mencionado anteriormente, todos os atributos categorizados nessas duas dimensões formam a imagem periférica do

servidor público. Portanto os atributos emocionais considerados periféricos, ou seja, aqueles considerados pouco importantes na formação da imagem do servidor público estão relacionados com o fato de o servidor transmitir esperança e não causar sentimentos de impaciência e irritabilidade no usuário. Entre os atributos simbólicos, considerados também periféricos, estão a competência, a eficiência, a capacidade de oferecer ajuda aos usuários e de ajudar as pessoas carentes.

Com relação à avaliação da imagem do servidor público do Fórum Lafayette, foi possível constatar que essa imagem é positiva. Entretanto, é possível observar uma grande lacuna a ser preenchida na busca de excelência dessa imagem, principalmente em relação à avaliação dos usuários advogados, que consideram negativa a imagem do servidor público do Fórum Lafayette.

A compreensão da importância de cada atributo para a imagem do servidor público possibilita ao próprio servidor, bem como aos setores estratégicos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, concentrar-se naqueles de maior importância e implementar ações que sejam eficazes para a melhoria da imagem. Como a dimensão cognitiva da imagem está negativa para a população de advogados, a instituição pode, por um lado, oferecer ações educacionais que fortaleçam as competências dos servidores, sobretudo as atitudes de comprometimento e proatividade, que podem opor-se à ideia de acomodação que aparece nos construtos cognitivos. Por outro lado, as campanhas publicitárias para o público de advogados devem incluir também os aspectos cognitivos da imagem do servidor. De toda forma, o que parece ser também extremamente significativo é a necessidade de melhorar os aspectos emocionais da imagem do servidor, que estão geralmente associados aos aspectos relacionais no desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, podem auxiliar programas que visem prevenir conflitos na relação entre servidor e usuário, além de melhorar as próprias condições da estrutura do ambiente de trabalho, para se evitar irritação e impaciência tanto do servidor quanto do usuário.

Pode haver uma impossibilidade de separar totalmente a imagem do servidor em relação à imagem da própria instituição. Talvez os aspectos cognitivos da imagem sejam mais facilmente associados ao servidor do que à instituição. Enquanto o usuário pode associar, conscientemente ou não, os aspectos funcionais e emocionais também à instituição e não apenas ao servidor, os aspectos funcionais me pareceram mais passíveis de serem personificados no servidor. De toda forma, é preciso sempre ter em mente que a cultura, as condições de trabalho e a própria natureza da missão institucional são aspectos que auxiliam na construção das representações sociais da imagem do servidor. Não é possível estabelecer uma separação, já que as percepções sobre ambos se alimentam mutuamente. Nesse sentido, muitos aspectos relativos à estrutura do Judiciário, como o acúmulo de

processos e a morosidade da justiça, serão certamente associados à imagem do servidor público. De modo que não é possível melhorar muito a imagem do servidor público sem melhorar objetivamente o próprio serviço público.

Com vistas à ampliação do estudo dessa temática, é recomendável a realização de trabalhos de caráter gerencial que busquem investigar como melhorar a imagem do servidor público em suas várias dimensões. Além disso, é interessante também que novas pesquisas, embasadas nos atributos que formam o núcleo central e a periferia da imagem, busquem descrever a imagem dos servidores públicos em relação a esses atributos. Ressalta-se também a recomendação de ampliar a amostra para futuros trabalhos, além da indicação de aperfeiçoamento das questões utilizadas para a identificação de atributos. É interessante que elas sejam alteradas, no sentido de se tornarem mais objetivas, tendo em vista representar de maneira mais adequada as dimensões da imagem, principalmente no que diz respeito às dimensões simbólica e funcional.

## Referências

- ABRIC, J. C. *Pratiques sociales et représentations*. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- CHAVES, Rosan Costa; MARQUES, Antônio Luiz. Mudança organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do Estado de Minas Gerais numa instituição pública estadual. In: XXX ENANPAD, 2000, Bahia. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2000.
- CHIN, W. W. The Partial Least Squares approach to structural equation modeling. In: MARCOULIDES, G. A. (Ed.). *Modern Methods for business research*. USA: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 1998, p. 295-336.
- DE TONI, Deonir. *Administração da imagem de produtos: desenvolvendo um instrumento para a configuração da imagem de produto*. 2005. 268 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_; MILAN, G. S.; SCHULER, M. *Configuração de imagens de serviços: um estudo aplicado aos serviços de fisioterapia disponibilizados por um plano de saúde*. ENANPAD, 2005.
- DOBNI, D.; ZINKHAN, G. M. *In search of brand image: a foundation analysis: Advances in Consumer Research*. Duluth, v. 17, nº 01, p. 110-119, 1990.
- EYSENCK, M. W.; KEANE, M. T. *Psicologia cognitiva: um manual introdutório*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.
- FORNELL, C.; LARCKER, D. F. Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, v. 18, 1981.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GOLEMAN, D. *Inteligência emocional: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente*. Tradução de Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995. Tradução de *Emotional intelligence*.

GUARESCHI, P. Representações sociais: alguns comentários oportunos. In: SCHULZE, C. N. (Org.) *Novas contribuições para a teorização e pesquisa em representação social*. Coletâneas da Anpedd, v. 01, nº 10, set. 1996.

JOVCHELOVITCH, S. Para uma tipologia dos saberes sociais: representações sociais, comunidade e cultura. In: SEMINÁRIO SOBRE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, 2000, Porto Alegre. *Anais do Seminário sobre Representações Sociais*. Porto Alegre: PUC-RS, 2000.

LEVY, S. J. Symbols for sale. *Harvard Business Review*. Watertown, v. 37, nº 04, p. 117-129, July/Aug. 1959.

MARTINEAU, P. The personality of the retail store. *Harvard Business Review*. Watertown, v. 36, nº 01, p. 47-55, jan./feb. 1958.

MCDANIEL, C.; GATES, R. *Pesquisa de marketing*. Tradução de James F. Suderland Cook, revisão técnica de Tânia Maria Vidigal Limeira. São Paulo: Thompson Learning, 2003.

MINAYO, M. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: JOVCHELOVITCH, S.; GUARESCHI, P. (Org.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 89-111.

MOSCOVICI, S. *La Psychanalyse, son image et son public*. Paris: Press University of France, 1961.

\_\_\_\_\_. *A representação social da psicanálise*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. *Representações Sociais: investigações em psicologia social*. Editado em inglês por Gerard Duveen; traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SÁ, C. P. de. *Sobre o núcleo central das representações sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SANTAELLA, Lúcia; NOTH, Winfried. *Imagem: cognição, semiótica e mídia*. São Paulo: Iluminuras, 2001.

SCHULER, Maria. *Administração da imagem organizacional: um método de configuração da imagem organizacional*. Porto Alegre: UFRGS/EA/PPGA, 2000.

STERNBERG, R. J. *Psicologia cognitiva*. Tradução de Maria Regina Borges Osório. Porto Alegre: Artmed, 2000. Tradução de *Cognitive psychology*.

Jussara Maria Canuto de Aquino

Possui Mestrado em Administração e é professora titular da Universidade Fumec.

Contato: Email: canuto.jussara@gmail.com

Luiz Antônio Antunes Teixeira

Possui Doutorado em Direção de Empresas pelo Instituto Estudios Superiores de La Empresa (IESE), Espanha.

Contato: lantonio@fumec.br

Darly Fernando Andrade

É Doutor em Administração pela Universidade FUMEC e professor adjunto da Universidade Federal de Uberlândia.

Contato: darly@ufu.br

**RSP**

# Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil

**Adriano Codato**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Ana Paula Lopes Ferreira**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Luiz Domingos Costa**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

O estudo mostra a variação do perfil político e social dos deputados federais com origem no funcionalismo público que foram eleitos para a Câmara dos Deputados entre 1982 e 2010. Partimos da suposição de que quanto mais alto o cargo ocupado no setor público, menor seria a extensão da carreira cumprida até a Câmara dos Deputados, já que o capital de função potencializaria seus recursos sociais e políticos. Vimos que há diferenças, embora moderadas, no perfil da carreira política entre diferentes escalões do funcionalismo público no Brasil. Contudo, o achado fundamental é a diferença dos parlamentares quando divididos por blocos ideológicos. O sucesso eleitoral dos servidores brasileiros depende menos de atributos ligados à sua função na burocracia do Estado e mais da força que o partido no governo pode exercer sobre o mercado eleitoral e o impulso que pode dar às suas respectivas carreiras políticas.

**Palavras-chave:** alta administração pública, poder legislativo, agente público, perfil profissional, carreira

## **Del servicio público a la Cámara de Diputados: los parlamentarios originarios de la función pública en Brasil**

Este trabajo analiza la variabilidad en el rasgo político y social de diputados procedentes del funcionalismo público que han sido elegidos a la Cámara de Diputados, entre 1982 y 2010. Hemos desarrollado y testado la siguiente hipótesis: el nivel (mayor o menor) del

---

[Artigo recebido em setembro de 2014. Versão final em junho de 2015.]



puesto ocupado en el sector público influye (respectivamente, disminuyendo o aumentando) la distancia hasta la Cámara – puesto que el capital funcional puede potenciar sus recursos políticos y sociales. Hemos observado que hay diferencias el perfil de la carrera política entre los diferentes escalones de la administración pública en Brasil, aunque sean moderadas. Sin embargo, el hallazgo central es la diferencia de los parlamentarios cuando se los divide por bloque ideológico. El éxito electoral de los servidores brasileños no depende tanto de atributos relacionados con su función en la burocracia estatal; sino que, depende del partido gobernante y de su rol en el mercado electoral impulsando o no sus respectivas carreras políticas.

**Palabras clave:** alta administración pública, poder legislativo, funcionario público, perfil profesional, carrera

### **From public service to the Chamber of Deputies: parliamentarians originating from Brazil's civil service**

The present study demonstrates the variations in the political and social profile of federal deputies originating from civil service and elected to the Chamber of Deputies between 1982 and 2010. We stem from the assumption that the higher the position occupied in the public sector, the lower the extension of the career up until the Chamber of Deputies, since positional capital would potentize one's social and political resources. We noticed differences, albeit moderate, in the political career profile across different ranks in Brazil's civil service. Nevertheless, the key finding concerns the differences found between parliamentarians when divided by ideological blocs. The electoral success of Brazilian civil servants depends less on attributes concerning their functions within the State bureaucracy and more on the influence that the ruling party may have over the electoral market and the propulsion it can provide to their respective political careers.

**Keywords:** top-level public administration, legislative branch, public agent, professional profile, career

## Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil

Este artigo faz um retrato longitudinal do perfil da carreira e das credenciais sociais e profissionais dos deputados federais com origem no funcionalismo público eleitos para a Câmara dos Deputados entre 1982 e 2010. Esse intervalo de tempo compreende as primeiras eleições gerais desde o fim do bipartidarismo imposto pela Ditadura Militar (em 1980), o longo processo de transição política (começado em 1974 e encerrado em 1985), até a consolidação da democracia eleitoral no Brasil.

Na literatura internacional sobre a procedência profissional de elites políticas, funcionários públicos são comumente vistos como aqueles com maiores chances de sucesso na carreira parlamentar em decorrência do seu *status* profissional privilegiado e da sua proximidade quase que “natural” com o meio público (BRAENDLE; STUTZER, 2010, 2011). É possível supor, de maneira realista, que as habilidades aprendidas no exercício da função (gerência de projetos, coordenação de políticas, manejo de leis, etc.), os espaços burocráticos de atuação e, por extensão, as conexões sociais com múltiplos agentes políticos que se podem extrair daí, o *status* social do cargo ocupado, sua visibilidade política e seu poder decisório, o tempo disponível, em comparação com profissionais liberais, por exemplo, para se dedicar a assuntos públicos etc., constituem-se não apenas em incentivos ou aptidões inatas para atuar na política profissional, mas em recursos mobilizáveis estrategicamente.

Para detectar o tipo de servidor público que se tornou deputado federal no Brasil, consideramos as variações dos atributos sociais e políticos de 211 indivíduos durante oito legislaturas consecutivas, no período entre 1982 e 2010. Esse intervalo abarca a fase mais aguda de transição política da ditadura para a democracia e a fase subsequente de consolidação da moderna democracia liberal brasileira (CODATO, 2005). Analisamos 462 mandatos, já que o mesmo indivíduo pode aparecer em mais de uma legislatura durante o período considerado. Assim, todos os cálculos, exceto os relativos a atributos pessoais, são em função do total de mandatos.

Ao longo do processo de transformação radical do cenário político brasileiro nos últimos 30 anos, a presença dos políticos oriundos do setor público variou ou não? Em que sentido? O contingente e o perfil desses “políticos-funcionários públicos” são os mesmos para partidos de direita ou de esquerda?

Os percentuais dos **deputados-funcionários** na Câmara dos Deputados ao longo desse intervalo de tempo podem ser lidos na Tabela 1.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> O material utilizado como fonte para o levantamento de dados de perfil e trajetória e para a classificação profissional desse grupo foram os verbetes do Dicionário histórico-biográfico brasileiro (DHBB) relativos aos deputados eleitos e as biografias disponíveis nos Repertórios Biográficos dos Deputados Brasileiros compilados pela Câmara dos Deputados e acessados como forma de complementar as informações do DHBB (ABREU *et al.*, 2001).

**Tabela 1: Total absoluto e relativo dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010 para a Câmara dos Deputados**

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Nº de cadeiras na CD	479	487	503	513	513	513	513	513
deputados-funcionários	42	33	43	54	79	81	75	55
%	9,1	7,1	9,1	11,7	17,1	17,5	16,2	11,9

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Nota-se, até 2002, o crescimento constante da participação dos funcionários públicos na Câmara dos Deputados, uma leve queda em 2006, até chegarmos, em 2010, aos mesmos patamares de 1994.

Quando comparados com dados internacionais, esses números não são elevados, visto que os deputados provenientes do funcionalismo nunca ocuparam mais de 17% do total de cadeiras da Câmara brasileira. A média nesse período é de 12,5%. Na França, se tomarmos o ano de 1993 para comparação, a participação de ex-funcionários públicos na Assembleia Nacional era de 38% (contra 11,7% no Brasil em 1994, ou seja, três vezes maior). Para termos uma ideia do contraste com a Alemanha, em 1995 o *Bundestag* registrou 40% das cadeiras ocupadas por ex-funcionários (BRAENDLE; STUTZER, 2011; DOGAN, 1999).

A Tabela 1 mostra que no Brasil os números são bem menos expressivos, mas não desimportantes. Nas eleições brasileiras de 2008 (municipais) e 2010 (gerais), os candidatos eleitos com as taxas mais altas de votação encontravam-se no setor público, com curso superior completo e eram os detentores de mais alto patrimônio (CORADINI, 2012). Comparando os aspirantes do setor público e privado, Coradini demonstra que os candidatos vindos do setor público tiveram quase o dobro de votos nessas eleições (35,65%), do que os candidatos que atuavam no mercado (19,88%).

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 entende por **funcionário público** o indivíduo “aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação” (BRASIL, CF 1988). Consideramos neste artigo como funcionários públicos um contingente mais amplo que essa definição. Utilizamos como parâmetro o critério empregado por Rodrigues (2002): aqueles sujeitos cuja última atividade profissional ou ocupação exercida antes do primeiro mandato eletivo (portanto, antes do *début* na carreira política) provinha de cargos do setor público de alto,

médio ou baixo escalão. No caso, o cargo pode ter sido obtido tanto através de concurso público quanto por nomeação superior (política ou administrativa)<sup>2</sup>.

Também a partir de Rodrigues (2002), adaptamos a divisão e a hierarquia entre escalões do funcionalismo de acordo com o poder de tomada de decisões e *status* social da ocupação. Desse modo, são pertencentes à alta burocracia (alto escalão) os indivíduos cuja última função, cargo ou ocupação era a de diretores, superintendentes e chefes de empresas estatais, auditores, juizes, procuradores, promotores, delegados de polícia e outros cargos de nível equivalente. A categoria **médio escalão** incorpora oficiais das Forças Armadas, supervisores e professores universitários. O **baixo escalão** inclui professores de ensino fundamental e médio, inspetores técnicos e bancários do setor público, entre outros. Não consideramos como cargos típicos do funcionalismo público brasileiro aquelas posições no Estado ou no governo que são especificamente políticas, tais como secretários municipais e estaduais, chefes de gabinetes políticos e chefes da Casa Civil da Presidência da República.

Como esse terreno é praticamente desconhecido pela literatura nacional de Ciência Política, trabalhamos a partir de uma premissa: políticos originários do funcionalismo público são, em sua maioria, indivíduos com um bom *potencial* político, mas, de fato, políticos inexperientes, profissionalmente falando. Essa inexperience é expressa na forma de ingresso na carreira. Eles entram para a política mais velhos do que a média dos parlamentares e sua estreia se dá, na maioria das vezes, já no Legislativo federal, não seguindo um *cursus honorum* gradual e linear, que vai da vereança à Câmara dos Deputados. O pressuposto que adotamos é que a ocupação de cargos no setor público pode servir como um trampolim importante que permitiria ao candidato queimar etapas na carreira política, dispensando-o da passagem por cargos intermediários de representação (vereador, prefeito, secretário de governo, deputado estadual). Não obstante, tendo em vista a extensão, a complexidade e a diversidade do funcionalismo brasileiro, o tamanho do salto pode estar associado à própria posição ocupada na hierarquia da carreira burocrática. Essa posição na hierarquia tem a ver com a natureza de atividade, o tipo de autoridade e o grau de prestígio do cargo detido. Desse modo, *a hipótese que orienta o trabalho é que o tipo da carreira política (mais longa, mais curta) está correlacionada com a posição*

---

<sup>2</sup> Esse critério não é o mais seguro, mas é o mais objetivo do ponto de vista metodológico para apontar o status social do parlamentar antes de sua entrada na vida política – o que não ocorre, por exemplo, quando se distribuem os parlamentares com base em autodefinições, pois geralmente eles declaram a sua profissão com base no diploma universitário que possuem, mesmo nunca tendo exercido o ofício. Classificações que aproveitam o diploma de nível superior para indicar a profissão dos políticos não resolvem a questão da verdadeira ocupação exercida. Embora o uso do indicador “última ocupação” possa não corresponder à ocupação predominante na vida do parlamentar, ou à sua atividade econômica principal, esse critério pode ser um preditor melhor das atitudes dos legisladores do que quando se considera seu currículo acadêmico (EDINGER; SEARING, 1967).

*hierárquica de origem detida pelo indivíduo no funcionalismo público.* Imaginamos que quanto mais alto o cargo ocupado (alto escalão), menor seria a extensão da carreira cumprida até a Câmara dos Deputados, já que o capital ou os recursos técnicos, políticos, jurídicos associados à função exerceriam um efeito maior que o do médio e do baixo escalão. Isso, conseqüentemente, habilitaria o candidato a chegar mais rápido a uma posição política mais elevada.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira seção, expomos, de maneira muito resumida, a discussão da literatura sobre o problema da origem profissional das elites políticas e sobre a questão dos parlamentares com origem no funcionalismo público. Na segunda parte, apresentamos os dados referentes ao perfil socioprofissional desse grupo. Discutimos sexo e áreas de formação superior. Os dados são apresentados *por eleição*, para que se tenha uma ideia da transformação da categoria ao longo do tempo, e *por bloco ideológico*, para marcar as diferenças entre os partidos políticos aos quais esses deputados estiveram filiados. Na terceira parte do trabalho, exibimos os dados sobre as carreiras de modo a determinar certos padrões de trajetória política. Destacamos idade de entrada na Câmara dos Deputados, primeiro cargo eletivo e o tempo entre a entrada no serviço público e a estreia no Legislativo federal. Controlamos esses dados em função de três parâmetros: (1) o *status* do funcionalismo (alto, médio e baixo escalões), (2) a ideologia (esquerda, centro e direita) e (3) a conjuntura política (antes e depois de 2002), tomando a vitória do PT na eleição presidencial como um marco importante que impacta diretamente esse universo.

### **A variável “ocupação” no estudo de elites**

Há profissões mais propícias que outras para entrar na política, que funcionam como atalhos para uma carreira bem-sucedida? Há relação entre as habilidades ensinadas pelas ocupações exercidas antes da carreira política e as vantagens que se podem extrair daí para informar a atuação do político nos parlamentos depois de eleito? A origem profissional do pessoal político importa para explicar comportamentos e tomadas de posição na arena parlamentar (a defesa de interesses corporativos ou classistas, por exemplo)? Ou os mecanismos de socialização posterior a que os políticos estão submetidos, nos partidos e nos parlamentos, uniformizam e atenuam esse fator?

O objetivo desta sessão é extrair da literatura sobre a estirpe profissional das elites políticas elementos para avaliar o significado da presença de uma dada categoria ocupacional na política institucional.

Ainda que não haja uma relação causal direta, sabe-se que posição na hierarquia social, ocupação profissional e funções exercidas na esfera privada ou pública

estão vinculadas com o êxito ou o fracasso nas carreiras políticas (GAXIE, 1980). Logo, conhecer as atividades com as quais os legisladores se ocuparam antes de se lançarem no mundo da política profissional deve, *em princípio*, ajudar a entender as variações nas condições de sucesso ou insucesso na disputa por uma cadeira parlamentar. Da mesma maneira, mapear os atributos políticos e os *inputs* do *background* social dos políticos eleitos permite que se olhe na direção inversa, a fim de compreender que transformações na estrutura de oportunidades estão em curso numa dada sociedade. Norris vai mais longe e sustenta que “somente através da interação da estrutura social com as demandas institucionais é possível conhecer o resultado final da representatividade e os filtros do recrutamento político” (NORRIS, 2013). Nesse sentido, o estudo sistemático das fontes sociais de recrutamento das elites políticas pode revelar tanto prestígio individual, como conexões políticas decorrentes do cargo ocupado ou da posição social usufruída em função do cargo, além de habilidades profissionais adquiridas na função para o exercício de um mandato (NORRIS; LOVENDUSKI, 1997).

#### **Profissões de origem: habilidades sociais e recursos econômicos**

Para Weber (1994), o ingresso e a continuidade na vida política estão condicionados não só pela disponibilidade de recursos financeiros e de tempo para se dedicar aos assuntos públicos, mas também pelo nível de afinidade entre as atividades profissionais de origem, de um lado, e os requisitos demandados para a atuação na política parlamentar, de outro. O conhecimento especializado e a experiência advinda do exercício regular de determinadas profissões – direito, jornalismo, ensino superior – são centrais e economizam um grande tempo de aprendizado e treinamento na função parlamentar. Nessa linha, na classificação de Dogan (1999), profissões que predispõem a uma carreira pública são aquelas que oferecem oportunidades por proximidade entre a formação escolar e a experiência exigida para desempenhar a função de representação. Exemplo disso são os parlamentares recrutados na área jurídica. O autor sublinha que esse meio é um rico “viveiro de políticos” em decorrência da vizinhança entre a formação e a experiência desses profissionais e o mundo político-institucional. Além disso, sabe-se que há, historicamente, uma forte relação entre recrutamento político em certas ocupações numa dada sociedade e a homogeneidade ideológica e de interesses de uma dada elite (CARVALHO, 1996).

Visto o problema por outro ângulo, pode-se dizer que a identidade dos políticos em termos de suas experiências profissionais prévias pode indicar (e às vezes determinar) as **condições socioeconômicas** que influenciam a decisão de concorrer a um cargo eletivo. Quanto mais bem posicionados na sociedade (em termos de renda e reputação), mais chances efetivas de ser bem-sucedido na política

institucional. Por analogia, isso pode valer para os burocratas: quanto mais alta a função no Estado, mais fácil ou rápida a trajetória e mais longe se pode ir na carreira parlamentar.

Assim, a presença de funcionários públicos em posições políticas destacadas indicaria não só a detenção de competências específicas para o exercício da função legislativa, **mas a capacidade de converter suas prerrogativas sociais e suas vantagens econômicas como agentes do Estado em ativo político**. Como lembrou Marengo dos Santos, “na zona de sombras que se situa entre o Estado e a sociedade, um indivíduo pode compensar até mesmo uma origem social modesta com a posição privilegiada que ocupa no Estado, convertido em meio para forjar relações pessoais e respeito político” (MARENGO DOS SANTOS, 1997).

### **Funcionários na política: um fenômeno recorrente**

Sabe-se que a burocracia de Estado é, no Brasil, uma importante fonte para o recrutamento dos políticos, sendo a presença de legisladores e executivos oriundos da administração pública um fenômeno histórico recorrente desde o período imperial (SOARES, 2008).

Ao longo do século 20, a burocracia esteve presente de modo importante também no Senado brasileiro. Apesar das grandes distâncias sociais que as separam, se somarmos as várias categorias sociais de Estado (militares, juizes, promotores, procuradores, empregados do setor público, servidores de alto escalão e professores), veremos que os **senadores-funcionários** somavam nada menos de 38,6% da Casa na segunda metade da década de 1940. O ponto mais baixo da sua participação na Câmara Alta foi na conturbada década de 1930, 14,7%, mas nos anos 2000 chegaram a ocupar 1/3 das cadeiras (CODATO; COSTA; MASSIMO, 2014).

Em pesquisas realizadas na Europa, Dogan (1999) observa uma tendência de crescimento de funcionários públicos no parlamento francês no período de 1871 a 1993. Somente no intervalo 1946-1993, o percentual de funcionários na Assembleia Nacional mais que dobrou, passando de 14% para 38%. Esse caso, de resto, acompanha a tendência geral dos países europeus. Houve uma alta no recrutamento de indivíduos originários do funcionalismo no século 19, uma queda no período entre as duas guerras mundiais, e um aumento desse contingente no pós-Segunda Guerra Mundial (COTTA; TAVARES DE ALMEIDA; ROUX, 2004). Na Áustria, o Estado foi o principal fornecedor de candidatos recrutados pelos partidos políticos: depois de 1945, mais da metade dos membros do parlamento vieram do funcionalismo público, tendência essa que continuou importante no decorrer das décadas seguintes. Na primeira década dos anos 2000, esse grupo profissional representava quase 55% dos parlamentares austríacos. Na mesma temporada, na



Alemanha, essa categoria representava nada menos do que 40,2% do *Bundestag* (BRAENDLE; STUTZER, 2010).

Quando se olha o assunto da perspectiva da Europa ocidental e oriental é forçoso reconhecer que “uma certa forma de serviço de Estado foi, durante longos períodos, uma das experiências mais significativas dos membros do Parlamento” (COTTA; TAVARES DE ALMEIDA; ROUX, 2004, p. 102). Tomando por base 11 países europeus<sup>3</sup> pesquisados no *EurElite Project*, vê-se que nos anos 1980 havia em média nesses Legislativos 35% de representantes oriundos do serviço público. Nos anos 1990, esse número chegou próximo aos 40% (COTTA; TAVARES DE ALMEIDA, 2007, p. 52).

Nos países do Báltico, os ex-funcionários públicos tiveram uma participação crescente na política parlamentar depois da desintegração da União Soviética. Na Estônia, essa categoria cresceu de 20% em 1990 para 44,6% em 2010. O mesmo ocorreu na Letônia: nesse período, o contingente de políticos-funcionários públicos passou de 14,9% para 24%. O parlamento lituano, por sua vez, se aproxima da Câmara dos Deputados brasileira: a categoria foi de 6,8% para 17,3% entre 1990 e 2010. Na Finlândia, no intervalo 1987-1997, os funcionários públicos chegaram a formar 30% do Legislativo (KUKLYS, 2013).

A elevada presença de servidores públicos na política parlamentar pode estar associada ao fato de usufruírem de generosas licenças sem prejuízo dos ordenados enquanto trabalham em suas campanhas eleitorais, um recurso importante que indivíduos provenientes de outras profissões não detêm. No Brasil, está previsto afastamento remunerado aos servidores públicos por um período de três meses antes do pleito, até o décimo dia seguinte ao da eleição<sup>4</sup>. A flexibilidade em termos de tempo e a possibilidade de negociar funções e adiar tarefas que essa categoria profissional possui também é fundamental para liberar a agenda pessoal para atuar nos partidos políticos, tanto para a construção de candidaturas, como para a ocupação de posições estratégicas na burocracia partidária. Além de tudo isso, é sempre possível retornar à antiga função no Estado caso se fracasse na campanha, o que minimiza o risco individual embutido nessa empreitada.

Todavia, não se deve falar de **funcionário público** e de suas relações com a carreira política em abstrato. Quando se olha esse grupo profissional mais de perto, nota-se que há variações importantes no tipo de diploma universitário detido, na filiação partidária dominante, na forma de estreia na política, e que essas características variam ao longo do tempo. Nas próximas seções, faremos uma exposição dos dados

<sup>3</sup> Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Reino Unido e Hungria.

<sup>4</sup> Portal do Servidor. Legislação servidor público, 2014. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orienta%C3%A7%C3%A3o-o-servidor-p%C3%BAblico-e-legisla%C3%A7%C3%A3o-eleitoral>> Acesso em: 14 jul. 2014.



descritivos levantados sobre esse grupo profissional na Câmara dos Deputados do Brasil desde 1982. Essa é uma expedição exploratória, visto que o conhecimento da sociografia característica desse grupo na política brasileira é praticamente nulo.

### Perfil socioprofissional dos deputados federais “funcionários”

Afinal, quem são esses políticos? Essa é a pergunta básica que se faz ao pensarmos no grupo de representantes composto por funcionários públicos que se engajam na política no Brasil. Nesta seção, serão expostos dados referentes ao perfil dessa categoria na Câmara dos Deputados, levando em conta sexo e formação acadêmica. Na seção seguinte, trataremos apenas dos atributos políticos.

#### Mulheres entre os funcionários

A participação feminina na política brasileira é bastante baixa e no Legislativo federal não é diferente: em 2014, apenas 8,6% do total das cadeiras da Câmara dos Deputados eram detidas por mulheres (44 deputadas entre 513 representantes) (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2014). Ao levantarmos o perfil desses 211 deputados que passaram pela Câmara baixa entre 1982 e 2010, verificamos que o grupo é composto, na sua grande maioria, por homens, 89% do total, enquanto que as mulheres representam somente 11% do universo estudado. De todas as 256 mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados no período 1982-2010, apenas 51 (19,9%) delas vieram do funcionalismo público. Há, dessa forma, nesse contingente, um pouco mais de mulheres do que na Câmara em geral<sup>5</sup>. Na Tabela 2, é possível notar a variação da presença de homens e mulheres ao longo do tempo.

**Tabela 2: Percentual de homens e mulheres com origem profissional no funcionalismo público eleitos para Câmara dos Deputados entre 1982 e 2010**

Sexo	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Homens	100	84,8	83,7	88,9	91,1	87,7	88,0	87,3
Mulheres	0	15,2	16,3	11,1	8,9	12,3	12,0	12,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

<sup>5</sup> Para uma exploração pormenorizada das características desse subgrupo, ver (Ferreira; Lemos; Sirino, 2015). As autoras lembram que “No caso das deputadas provenientes do serviço público, a dificuldade em conciliar jornadas de diferentes aspectos com a vida política poderia ser amenizada em decorrência da flexibilidade de horário e/ou de jornadas reduzidas (após atingir estabilidade no cargo, existe a possibilidade de solicitar a redução da jornada de trabalho para seis horas diárias), o que pode ser uma vantagem se comparada à condição das demais mulheres para se lançar na política” (p. 2). Mesmo assim, seguem sendo baixas as taxas também aqui.

Comparando-se a presença de mulheres com os homens, nota-se a grande discrepância entre os dois sexos também entre os funcionários-deputados. A adoção do regime de quotas nos anos 1990 e depois seu aperfeiçoamento em 2009 não melhorou muito, paradoxalmente, o problema, já que nunca mais se atingiram as taxas das eleições de 1986 (15%) e 1990 (16%).

### Formação acadêmica

Para avaliar as áreas de formação acadêmica desses parlamentares, agrupamos os cursos de graduação por afinidade temática e/ou profissional em cinco grupos diferentes: 1) **Ciências exatas e da terra** (Engenharias, Agronomia, Física, Matemática, Geologia, Química Industrial, Ciências Naturais, Tecnológico, Geografia e Farmácia); 2) **Ciências biológicas** (Medicina, Enfermagem, Educação Física, Psicologia e Odontologia); 3) **Ciências humanas** (Serviço Social, Direito, História, Letras, Pedagogia, Ciências Sociais, Economia, Administração, Contabilidade, Jornalismo, Relações Públicas, Turismo, Arquitetura e Teologia); 4) **Formação militar**; e 5) **sem formação acadêmica**<sup>6</sup>.

**Tabela 3: Áreas de formação superior dos deputados federais originários do funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010 para a Câmara dos Deputados (%)**

Curso	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Ciências exatas e da terra	11,9	18,2	20,9	22,2	27,8	30,9	36,0	30,9
Ciências biológicas	0	3,0	4,7	13,0	11,4	17,3	16,0	16,4
Ciências humanas	78,6	63,6	65,1	55,6	50,6	48,1	44,0	47,3
Formação Militar	7,1	9,1	7,0	3,7	3,8	1,2	0	1,8
Sem formação	2,4	6,1	2,3	5,6	6,3	2,5	4,0	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

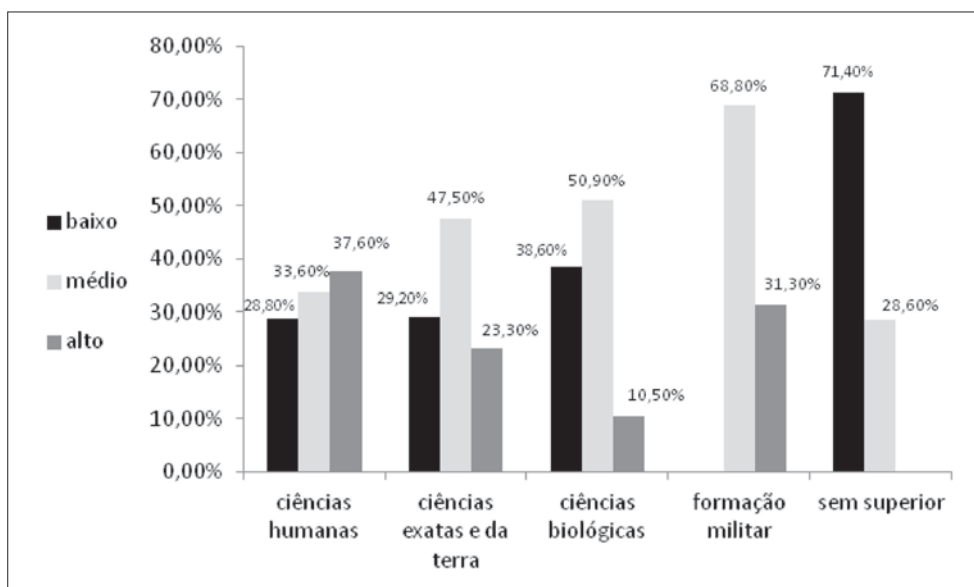
N = 211; Mandatos = 462

Entre esse grupo, há um percentual muito baixo, quase nulo, de indivíduos sem diploma superior. Do ponto de vista da escolaridade formal, portanto, os deputados-funcionários públicos estão acima da taxa de escolaridade formal do conjunto do plenário da Casa, que está situado na faixa dos 82% (RODRIGUES, 2002, p. 99). Esses valores estão ligados às exigências de ingresso na maioria das carreiras do serviço civil no Brasil.

<sup>6</sup> Consideramos sempre a primeira graduação em questão quando havia mais de uma.

Mas há outros dados mais notáveis na Tabela 3. Há uma queda da formação humanística de quase 79% do universo em 1982 para pouco mais de 45% em 2010, embora permaneça como o maior contingente nesse grupo. No mesmo sentido, mas com valores contrários, verificamos que o total de deputados-funcionários graduados em ciências exatas e da terra triplicou entre 1982 e 2006, estabilizando-se em 1/3 desse pessoal político na atual legislatura. Em terceiro lugar, destaque-se o quase desaparecimento dos militares desse grupo de deputados federais. Eles, que não eram muitos em 1982 (7%), foram diminuindo com o tempo e ficaram reduzidos a menos de 2% em 2010, no curso do grande processo de civilização da classe política nacional, entre o fim do regime ditatorial-militar e a democracia atual. Por fim, ciências biológicas vêm crescendo constantemente e, apesar de algumas oscilações, foi de 0% no início da série para 16% em 2010.

**Gráfico 1: Percentual de deputados com origem no alto, médio e baixo funcionalismo público eleitos no Brasil por área de formação universitária entre 1982 e 2010**



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Quando desagregamos mais ainda os dados, agora por cursos de graduação específicos, temos algumas evidências interessantes. Entre as especialidades na formação universitária, o Direito é há muito tempo, como se sabe, uma das mais frequentes nos poderes legislativos do mundo (MILLER, 1995). O Brasil não foge à regra, mas há mudanças importantes. Neiva & Izumi (2012) associaram a redução das formações mais tradicionais ao processo de democratização e de inserção

de novas categorias sociais na representação política no País. Nesse sentido, se considerarmos apenas o universo de deputados-funcionários, 52% deles possuíam, em 1982, diploma de bacharel em Ciências Jurídicas. Esse percentual oscila ao longo das legislaturas, tendo seu menor valor em 2006 com 21%. Ao mesmo tempo, aumentou significativamente a participação de engenheiros no período, de 9,5% em 1982 para 28% em 2010.

Se agruparmos os dados de formação universitária pelos escalões de origem (alto, médio e baixo) dos funcionários eleitos deputados, teremos a distribuição mostrada no Gráfico 1.

Não é surpresa que da categoria dos sem curso superior, pouco mais de 70%, sejam funcionários de baixo escalão. Mas não estava dentro do esperado que o maior contingente das ciências humanas fosse originário do alto escalão (37%). É provável que a presença do Direito nessa classe tenha conduzido os resultados.

### **A carreira política dos servidores públicos**

Para estimar a extensão e o perfil da carreira desses deputados eleitos após 1982, levamos em consideração três informações: (1) a idade de entrada na Câmara; (2) o tipo e o nível do primeiro cargo eletivo conquistado (o *début* na carreira política); (3) a média de anos de carreira entre a entrada no Estado (exercício do primeiro cargo público) e a primeira eleição para a Câmara dos Deputados. Controlamos esses dados em função de três variáveis: estrato a que pertenciam originalmente no serviço público, bloco ideológico<sup>7</sup> e se foram eleitos antes ou depois de 2002. Como em 2002 há uma substituição importante do partido no poder, queremos ver se há algum efeito e qual o efeito disso sobre o contingente estudado.

### **Escalões da burocracia e degraus da política**

Os deputados federais que exerceram cargos públicos no alto escalão do funcionalismo – o que inicialmente foi imaginado por nós como uma porta de entrada mais rápida e mais fácil para a política parlamentar – têm baixa representatividade entre os eleitos, contrariando, portanto, a nossa suposição inicial. Quando considerados em bloco, pouco menos de um terço desses deputados federais (30,3%) proveio dos estratos superiores da burocracia. Tomando todo o período 1982-2010, o que se constatou foi que praticamente a metade (39,6%) dos ex-servidores tem

<sup>7</sup> Nesse trabalho, os partidos políticos foram agregados por blocos ideológicos com base na tabela comparativa desenvolvida por (TAROUCO; MADEIRA, 2013) e (CODATO; COSTA; CERVI, 2013). Na Esquerda, estão as seguintes agremiações: PDT, PT, PSB, PSOL, PPS, PCdoB; Centro: PMDB, PSDB, PV; Direita: DEM/PFL, PPB, PP, PRB, PDS, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PMN, PTdoB, PSD, PPR, PTR.

origem no *médio escalão*. Eles são principalmente professores universitários e representam 21,3% dos 183 parlamentares recrutados nesse estrato. O baixo escalão do funcionalismo integra esses números com 30,1% do total.

A Tabela 4 dá uma ideia mais clara da transformação desse perfil a cada rodada eleitoral e mostra que 1990 foi o ano de mudança nesse grupo: a partir daí, a alta burocracia sofre uma queda considerável (de 43% para 22%), ao mesmo tempo em que cresce o número dos deputados que chegam à Câmara oriundos das funções socialmente menos prestigiadas (em termos de salário, *status* e poder) do Estado: em 2010, são quase 80% desse grupo de parlamentares oriundos do médio (40%) e baixo (38%) escalões.

**Tabela 4: Total absoluto e relativo dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010 por escalão**

Estrato	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Alto	18	15	17	17	20	20	29	12
	42,9	45,5	39,5	27,8	25,3	24,7	38,7	21,8
Médio	13	10	19	22	34	38	25	22
	31,0	30,3	44,2	40,7	43,0	46,9	33,3	40,0
Baixo	11	8	7	15	25	23	21	21
	26,2	24,2	16,3	27,8	31,6	28,4	28,0	38,2
Total percentual	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

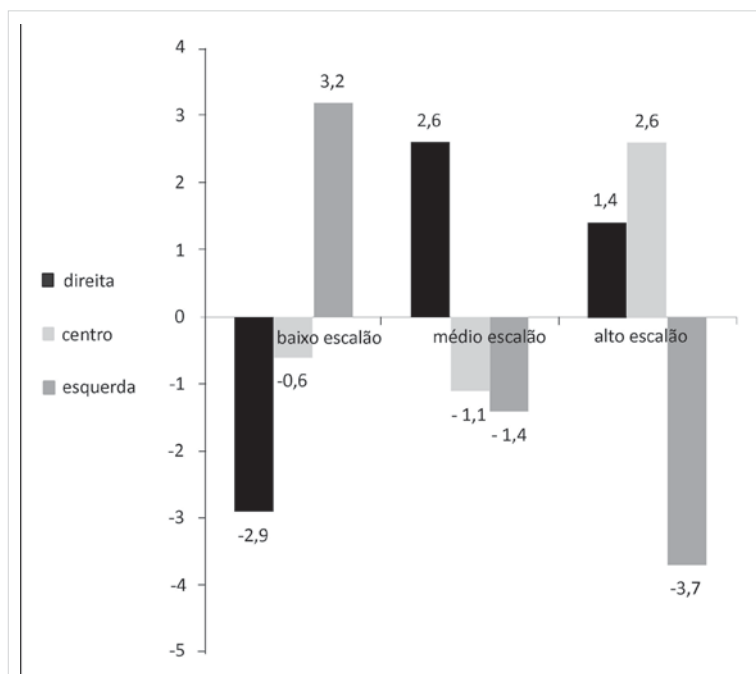
Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

A partir das eleições de 1990, é crescente a participação de deputados vindos do médio funcionalismo público e, exceto em 2006, seus percentuais são sempre superiores aos dos demais escalões. Em 2010, a taxa de burocratas do baixo funcionalismo que chega à Câmara quase empata com o médio funcionalismo, o que pode revelar uma nova tendência no perfil desses eleitos.

Quando separamos esses dados por blocos ideológicos, em função da identidade partidária dos deputados (Gráfico 2), vemos uma afinidade entre perfil ideológico e estrato funcional de origem: a direita brasileira recruta minoritariamente seus quadros no baixo funcionalismo e a esquerda recruta minoritariamente seus quadros no alto funcionalismo público. As informações estão apresentadas por resíduos padronizados. O limite estatisticamente significativo que nos permite dizer que não há aleatoriedade na distribuição dos dados está acima (positiva ou negativamente) de 1,96. Pode-se interpretar a superação dos resíduos como uma associação do tipo *chi-square*.

**Gráfico 2: Deputados com origem no funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010 por bloco ideológico e por escalão (resíduos padronizados)**



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Esquerda: PDT, PT, PSB, PSOL, PPS, PCdoB; Centro: PMDB, PSDB, PV; Direita: DEM/PFL, PPB, PP, PRB, PDS, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PMN, PTdoB, PSD, PPR, PTR.

Essa constatação reforça os achados de Rodrigues (2002, 2006) sobre a coerência entre partido, ideologia e perfil social dos parlamentares no Brasil. Quando se toma o conjunto dos deputados federais (eleitos em 1998 e 2002, os anos do seu experimento), o que se verifica é a mesma associação: ocupações altas e médias na direita e baixas na esquerda.

Esse grupo de deputados entra no serviço público com idade média de 22,4 anos e eles chegam à Câmara dos Deputados em torno dos 39,3 anos, em média. A Tabela 5 mostra que, também nesse caso, há uma diferença importante entre direita e esquerda: políticos novatos com origem profissional no funcionalismo tendem a chegar à CD pelos partidos de direita. 56,6% dos direitistas estreiam na Câmara muito jovens, entre os 18 e os 30 anos de idade. Políticos de esquerda chegam bem mais tarde, a maioria deles depois dos 46 anos de idade.

**Tabela 5: Percentual de deputados federais com origem no funcionalismo conforme a idade de entrada na Câmara dos Deputados**

Classes de idade	Direita	Centro	Esquerda	Total
18-30	56,6	26,3	17,2	100,0
31-45	30,8	35,4	33,8	100,0
46-60	13,3	22,2	64,4	100,0
61 ou mais	41,7	50,0	8,3	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Os dados referentes ao cargo de estreia na carreira mostram que a principal porta desse grupo para a política é mesmo a própria Câmara dos Deputados. Entram na carreira, portanto, já num posto muito elevado. Dos 211 ex-funcionários públicos eleitos no período entre 1982 e 2010, 37,4% debutaram na política pela Câmara dos Deputados e 24,7% pelas Assembleias Legislativas. 28,4% começaram na política como vereadores, 7,4% como prefeitos ou vice-prefeitos e somente 2,2% como governadores ou vice-governadores.

Verificando esses percentuais por ano de eleição (Tabela 6), notamos que há predominância de estreantes na Câmara dos Deputados em 1982 (45%), em 1986 (48%), em 1990 (58%) e em 1994 (44%). A partir de 1998, há uma virada completa e as Câmaras *Municipais* passam a ser o canal de ingresso para 40% dos eleitos, fenômeno que se repete em 2002. Nas eleições de 2006 e de 2010, contudo, a Câmara dos Deputados volta a importar e os valores praticamente empatam com os da Câmara de Vereadores. De toda forma, o dado que permanece constante é o caráter minoritário de ingresso na política por cargos no Executivo.

**Tabela 6: Primeiro cargo eletivo dos deputados federais originários do funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010**

Cargo	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Vereador	19,0	12,1	20,9	22,2	40,5	35,8	30,7	27,3
Prefeito	14,3	6,1	0,0	7,4	3,8	4,9	10,7	12,7
Deputado Estadual	19,0	24,2	16,3	24,1	24,1	27,2	26,7	29,1
Deputado Federal	45,2	48,5	58,1	44,4	30,4	30,9	32,0	29,1
Governador	2,4	9,1	4,7	1,9	1,3	1,2	0	1,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Em relação ao tempo médio de carreira entre a assunção do primeiro posto ocupado no funcionalismo do Estado e o último cargo (que pode ser cargo público ou posição eletiva) antes da chegada na Câmara dos Deputados, o que se vê é um crescimento significativo de tempo medido em anos entre as oito legislaturas, passando de uma média de 10 anos de carreira no serviço civil, até a estreia na Câmara dos Deputados em 1982, para quase o dobro disso, 18 anos em 2010. Uma mudança tão grande no tempo de carreira pode ser um indicador de profissionalização política, não exatamente desse grupo em especial, mas do campo político nacional que passa a exigir dos pretendentes a deputado o cumprimento de uma trajetória mais linear e gradual.

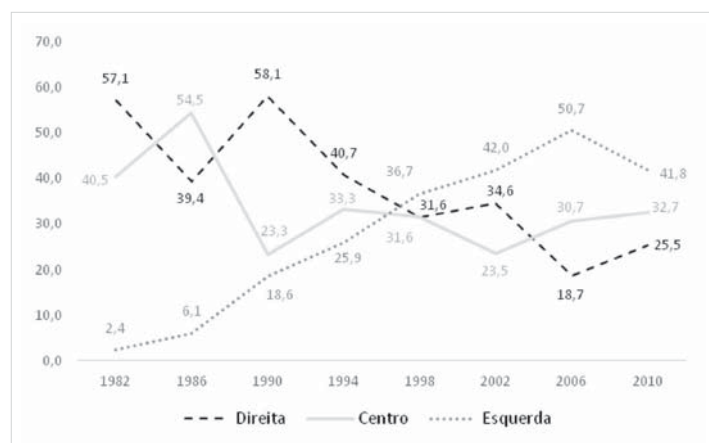
### Ideologia e governo: antes e depois do PT

Tomando esse grupo de políticos como um todo, vê-se que há uma distribuição relativamente uniforme entre direita, centro e esquerda. Cada posição ideológica congrega praticamente 1/3 dos deputados. A maioria foi eleita por partidos de direita (35,5%), mas ela não é muito maior que os eleitos por partidos de esquerda (32,3%). Esses também estão à frente, mas por pouco, dos eleitos por partidos de centro (32,1%).

A dimensão dos blocos ideológicos muda totalmente quando analisamos as transformações no perfil partidário dos eleitos ao longo do tempo.

Houve, entre o fim do bipartidarismo e o regime da democracia atual, uma queda importante dos ex-funcionários públicos eleitos por partidos de direita: eles passaram da maioria desse grupo, 57% em 1982, para apenas 25% em 2010. Nesse movimento, a esquerda cresceu 17 vezes, saltando de 2,4% no início da série para 42% ao fim dela, como mostra o Gráfico 4. O ponto de virada aqui é novamente a eleição de 1998.

### Gráfico 3: Percentual de deputados federais originários do funcionalismo público eleitos entre 1982 e 2010 por bloco ideológico



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR). N = 211; Mandatos = 462

Esquerda: PDT, PT, PSB, PSOL, PPS, PCdoB; Centro: PMDB, PSDB, PV; Direita: DEM/PFL, PPB, PP, PRB, PDS, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PMN, PTdoB, PSD, PPR, PTR.



No conjunto, a maior predominância partidária é do PMDB, com 20,6% dos membros, e do PT (20,3%), seguido, mas de longe, pelo PSDB (11,3%). A participação de políticos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores cresce gradualmente: em 1982 os deputados federais petistas representavam 3% dos ex-funcionários públicos eleitos; em 2002, mesmo ano em que o partido elegeu o Presidente da República, essa participação chegou a 29,6%; em 2010, contudo, ela diminuiu para 21,8%<sup>8</sup>.

Essa distribuição entre os partidos, nesse contingente específico de deputados, está possivelmente relacionada à preferência do eleitorado. Samuels (2008, p. 305) aponta mudanças no apoio de PMDB, PSDB (centro) e PT (esquerda) no intervalo 1989-2008. A inclinação dos eleitores pelo PMDB caiu de 15% para 7%, enquanto o PSDB no mesmo período conseguiu atrair somente uma média de 6% e 7% dos cidadãos brasileiros como apoiadores. E o PT fez o caminho inverso, foi de 5% em 1989 para 20% em 2004.

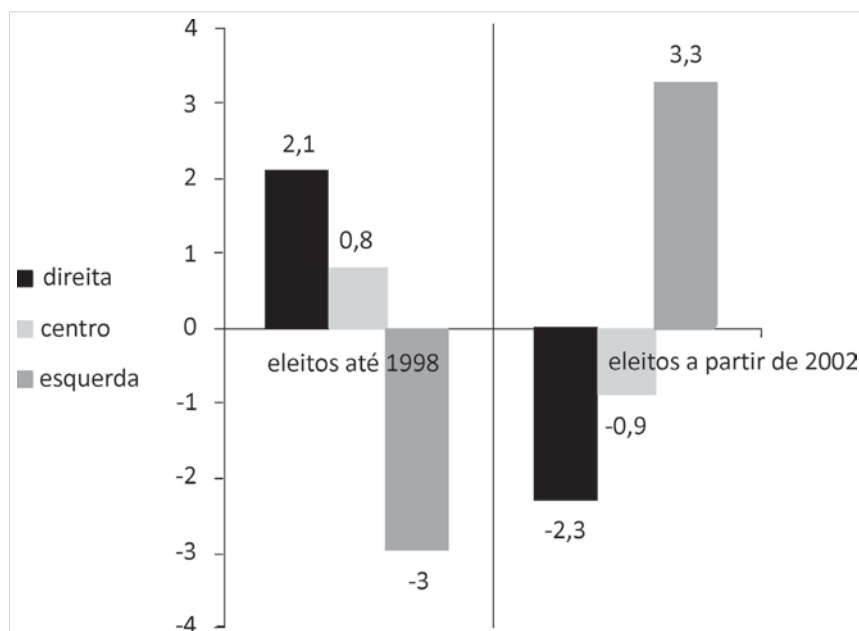
Assim, ao longo das oito legislaturas estudadas, houve uma mudança na hierarquia da participação de deputados eleitos por partidos de direita e esquerda. Esse fato pode ser explicado pelo crescimento do PT no parlamento nacional, mas também pela conquista do Governo Federal em 2002. No início da nossa série (1982), o PT possuía 1,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados; em 2002, 17,7%; e em 2010, 17,1%. O Gráfico 4 mostra a distribuição da presença de deputados da direita/centro/esquerda antes e depois de 2002 por resíduos padronizados.

No período compreendido entre a fase de transição da Ditadura Militar para a democracia até o Governo Cardoso, deputados eleitos com origem no funcionalismo público concentram-se nos partidos de direita (2,1); após a eleição de Lula, nos partidos de esquerda (3,3). Uma interpretação dessa evidência será feita a seguir.

---

<sup>8</sup> Esses dados diferem dos do estudo realizado por Rodrigues (2002), no qual o autor analisa a 51ª legislatura (1998) da Câmara dos Deputados, em que PFL, o PMDB e o PSDB são os partidos que mais possuem ex-funcionários públicos. No entanto, é necessário ressaltar que, no estudo de Rodrigues (2002), foram excluídos da categoria de funcionários públicos os professores. Desse modo, em sua pesquisa, o PT contaria somente com 3% dos parlamentares oriundos do serviço público, enquanto que no nosso estudo, incluindo professores nesse grupo profissional, os deputados federais com origem no funcionalismo público filiados ao PT passam dos 20%.

**Gráfico 4: Deputados com origem no funcionalismo público eleitos por bloco ideológico para a Câmara dos Deputados antes e depois de 2002 (resíduos padronizados)**



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

N = 211; Mandatos = 462

Esquerda: PDT, PT, PSB, PSOL, PPS, PC do B; Centro: PMDB, PSDB, PV; Direita: DEM/PFL, PPB, PP, PRB, PDS, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PMN, PT do B, PSD, PPR, PTR.

## Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi explorar os dados sobre o perfil sociopolítico dos deputados com origem na burocracia pública eleitos no Brasil no ciclo político pós-ditatorial. Buscou-se fazer uma sociografia desse grupo para, posteriormente, propormos algumas explicações sobre a notável mudança de perfil dos eleitos entre 1982 e 2010.

Em geral, políticos que vêm do funcionalismo público são políticos inexperientes: quase 40% do universo estudado entrou na carreira política diretamente via Câmara dos Deputados. Todavia, esses perfis estão concentrados principalmente nas legislaturas iniciais do nosso ciclo (1982, 1986, 1990 e 1994). Após quatro legislaturas, o perfil do grupo muda. Apesar de uma parcela considerável ainda ingressar diretamente na política pelo Legislativo federal (cerca de 30%), é o cargo de vereador que predominará como a porta de entrada de 1998 em diante. Em 2010, temos um fenômeno novo: a entrada na Câmara se distribui igualmente

entre os cargos de vereador, deputado estadual e aqueles que já estreiam como deputados federais. Com isso, o *cursus honorum* desses parlamentares passa a ser mais linear, gradual e previsível. Um dado que ilustra também a transformação do perfil de carreira é a média de anos cumprida entre a entrada no serviço público e a entrada na Câmara dos Deputados: de 9 anos em 1982 para 18 anos em 2010.

Supôs-se que cargos públicos de alto escalão seriam uma porta de acesso mais rápida e/ou mais direta para as posições mais altas da carreira política, como é o caso do cargo de deputado no Legislativo federal. Os dados encontrados contrariam essa afirmação. A maioria desses parlamentares (40%), considerando aqui todo o período, veio do médio funcionalismo. São principalmente *professores universitários*. Essa característica se intensifica de 1990 por diante e, em 2010, 40% desses parlamentares vêm de postos de médio escalão, enquanto o alto escalão cai de 43% em 1990 para 22% em 2010.

Por fim, entre os achados da pesquisa, a constatação mais notável é a inversão do volume de participação de deputados de esquerda e direita nesse contingente. Enquanto em 1982 os que estavam inscritos em partidos de direita representavam quase 60% do universo de funcionários eleitos, em 2010 esse percentual caiu para menos da metade, atingindo somente 25,5% do total. Em contrapartida, a presença de parlamentares de partidos de esquerda aumentou espetacularmente, passando de 2%, em 1982, a 42% do total dessa categoria na Câmara dos Deputados em 2010.

A hipótese sugerida no início deste artigo foi, portanto, parcialmente confirmada: há diferenças de perfil de carreira política entre indivíduos de diferentes escalões funcionais de origem. Mas são diferenças moderadas. Essa causa **endógena** à burocracia – o nível hierárquico de pertencimento no serviço público e todas as vantagens políticas que podem ser extraídas daí – parece ser menos importante do que uma causa **exógena** na definição das chances políticas de ser eleito: o pertencimento a determinado partido político e o lugar desse partido no espectro ideológico.

Assim, o achado mais revelador do artigo é a diferença do perfil desse grupo de parlamentares quando divididos por blocos ideológicos. Ao que parece, a filiação político-partidária (uma razão exógena à burocracia) interfere nos ativos políticos que os funcionários podem vir a mobilizar e condiciona seu acesso aos cargos eletivos, ou, ao menos, a esse cargo eletivo aqui estudado: deputado federal. O sucesso eleitoral dos servidores do Estado brasileiro depende menos de seus atributos, ou dos atributos ligados à sua função burocrática, e mais da força que o partido no governo pode exercer para a atração desses indivíduos ao mercado eleitoral e o impulso que pode, conseqüentemente, dar às suas respectivas carreiras políticas.

## Referências bibliográficas

- ABREU, A. A. de *et al.* (EDS.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- BRAENDLE, T.; STUTZER, A. Public servants in Parliament: theory and evidence on its determinants in Germany. *Public Choice*, v. 145, n. 1-2, p. 223–252, 2010.
- BRAENDLE, T.; STUTZER, A. Selection of public servants into politics. *Working papers*, p. 41, 2011.
- CARVALHO, J. M. DE. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Relume-Dumará, 1996.
- CODATO, A.; COSTA, L. D.; CERVI, E. U. A direita brasileira em perspectiva histórica: uma socioanálise dos partidos de direita e dos seus políticos da democracia populista à democracia liberal (1945-2010)37º Encontro Anual da Anpocs. *Anais...Águas de Lindoia - SP, Brasil: set. 2013*
- CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Coding Professions in Research with Political Elites: a Methodological and a Typological Discussion. 23rd IPSA World Congress of Political Science. *Anais...Montréal, Canada: International Political Science Association - IPSA, jul. 2014*
- CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 83–106, nov. 2005.
- CORADINI, O. L. Cargos e funções públicas e candidaturas eleitorais. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 3, p. 689–708, 2012.
- COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P. From servants of the State to elected representatives: public sector background among members of Parliament. In: COTTA, M.; BEST, H. (Eds.). *Democratic representation in Europe: change, diversity and convergence*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 51–76.
- COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P.; ROUX, C. De serviteurs de l'État à représentants élus: les parlementaires originaires du secteur public en Europe. *Pôle Sud*, v. 21, n. 1, p. 101–122, 2004.
- DOGAN, M. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In: OFFERLÉ, M. (Ed.). *La profession politique: XIXe-XXe siècles*. Paris: Belin, 1999. p. 171–199.
- EDINGER, L. J.; SEARING, D. D. Social background in elite analysis: a methodological inquiry. *The American Political Science Review*, v. 61, n. 2, p. 428–445, 1967.
- FERREIRA, A. P. L.; LEMOS, M. W. DE; SIRINO, N. P. O perfil das deputadas federais com origem profissional no funcionalismo público eleitas entre 1982 e 2010. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, NUSP/UFPR, v. 2, n. 8, p. 1–16, jun. 2015.
- GAXIE, D. Les logiques du recrutement politique. *Revue française de science politique*, v. 30, n. 1, p. 5–45, 1980.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in national parliaments*. World Classification. Situation as of 1st Januray 2014. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

KUKLYS, M. *Transformation of parliamentary elites: recruitment and careers of legislators in Estonia, Latvia and Lithuania, 1990-2012*. [s.l.] Friedrich-Schiller-Universität Jena, 2013.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 33, p. 87–101, fev. 1997.

MILLER, M. C. *The high priests of American politics: the role of lawyers in American political institutions*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1995.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 171–192, 2012.

NORRIS, P. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 11–32, jun. 2013.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. United Kingdom. In: NORRIS, P. (Ed.). *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 158–186.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRIGUES, L. M. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: PubliFolha, 2006.

SAMUELS, D. A evolução do petismo (2002-2008). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 302–318, nov. 2008.

SOARES, N. C. R. *A presença e o comportamento de políticos oriundos da burocracia do setor público na Câmara dos Deputados nas 51ª e 52ª legislaturas*. Brasília - DF: Universidade do Legislativo Brasileiro; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 149–165, mar. 2013.

WEBER, M. The profession and vocation of politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Eds.). *Weber: political writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 309–369.

Adriano Codato

Doutor em Ciência Política (Unicamp). Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Contato: [adriano@ufpr.br](mailto:adriano@ufpr.br)

Ana Paula Lopes Ferreira

Mestranda em Ciência Política (UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Contato: [ana.lopes089@gmail.com](mailto:ana.lopes089@gmail.com)

Luiz Domingos Costa

Doutorando em Ciência Política (UFPR) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Contato: [luizdomingos@gmail.com](mailto:luizdomingos@gmail.com)

# Innovation systems: from fixing market failures to creating markets\*

**Mariana Mazzucato**

*University of Sussex Brighton*

## **Innovation systems: from fixing market failures to creating markets**

This paper presents a critique of the market failure theory, focusing on its limitations for explaining the creation of new markets. From a review of the literature on the subject and several examples, I argue that the state has an essential role in fostering innovation. Therefore, the challenges for innovation in the future should be less focused on the worries about ‘picking winners’ and ‘crowding out’. Instead, we must open up the discussion towards four key questions: 1) directions; 2) evaluation; 3) organisational change; 4) risks and rewards.

**Keywords:** market, innovation, economy, efficiency, trade policy, intervention

## **Sistemas de inovação: da regulação das falhas de mercado à criação de novos mercados**

Este trabalho apresenta uma crítica à teoria das falhas de mercado, com foco em suas limitações para explicar a criação de novos mercados. A partir de uma revisão da literatura sobre o tema e de diversos exemplos, o artigo defende que o Estado tem um papel essencial na promoção da inovação. Portanto, os desafios para a inovação no futuro devem ser menos focados nas preocupações com “escolha de vencedores” e “crowding out”. Em vez disso, é necessário focar em quatro questões-chave: 1) as direções; 2) avaliação; 3) mudança organizacional; 4) riscos e recompensas.

**Palavras-chave:** mercado, inovação, economia, eficiência, política comercial, intervenção

\* Este artigo convidado foi apresentado no Seminário Internacional “Papel do Estado no Século XXI: desafios para a Gestão Pública”, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e sediado em Brasília nos dias 3 e 4 de setembro de 2015.

### **Sistemas de innovación: de la regulación de los fallos de mercado a la creación de nuevos mercados**

Este trabajo presenta una crítica a la teoría de los fallos de mercado, con enfoque en sus limitaciones para explicar la creación de nuevos mercados. A partir de una revisión de la literatura acerca del tema y de varios ejemplos, el artículo defiende que el Estado tiene un papel esencial en la promoción de la innovación. Por lo tanto, los retos a la innovación en el futuro deben estar menos enfocados en las preocupaciones con la “elección de vencedores” y “desplazamiento” (*crowding out*). En vez de eso, es necesario enfocar cuatro cuestiones clave: 1) las direcciones; 2) evaluación; 3) cambio organizacional; 4) riesgos y recompensas.

**Palabras clave:** mercado, innovación, economía, política comercial, intervención

*The important thing for Government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all.*

*John M. Keynes, The End of Laissez Faire, 1926*

*The road to the free market was opened and kept open by an enormous increase in continuous, centrally organized and controlled interventionism.*

*Karl Polanyi, The Great Transformation, 1944*

*Instead of asking: what benefits [has] this project yielded, it would almost be more pertinent to ask: how many conflicts has it brought in its wake? How many crises has it occasioned and passed through? And these conflicts and crises should appear both on the benefit and the cost side, or sometimes on one —sometimes on the other, depending on the outcome (which cannot be known with precision for a long time, if ever).*

*Alfred O. Hirschman<sup>1</sup>*

## **Beyond market failure**

Today countries around the world are seeking ‘smart’ innovation led growth. And hoping that this growth is also more ‘inclusive’ and ‘sustainable’ than in the past (European Commission, 2010). Such a feat requires rethinking the role of government and public policy in the economy—funding not only the ‘rate’ of innovation, but also envisioning its ‘direction’. It requires a new justification of government intervention that goes beyond the usual one of ‘fixing market failures’. It requires shaping and creating of markets. And to render such growth more ‘inclusive’ it requires attention to the ensuing distribution of ‘risks and rewards’.

Complexity theory is relevant here because innovation is (1) a collective process, defined by a system of heterogeneous public and private actors, interacting in different ways; (2) it is a fundamentally uncertain process (in the knightian sense) with most attempts ending in failure; and (3) it is a path-dependent, cumulative and highly clustered (wave-like) process, characterised by fat tailed distributions. Unfortunately models of innovation continue to pretend the opposite, i.e. that (1) it is driven mainly by individual genius of ‘entrepreneurs’, at best ‘facilitated’ by the public sector; (2) only characterised by ‘risk’ (see the ‘lottery’ models of endogenous growth theory); and (3) can be modelled as a ‘random walk’ (with little

---

<sup>1</sup> Cited in ADELMAN, J. (2013). *Worldly philosopher: the odyssey of Albert O. Hirschman*. Princeton: Princeton University Press, p. 313.



persistence) that statistically appears as a Gaussian process. Understanding the collective, uncertain and persistent nature of innovation helps us to understand the kind of policy questions that we should be asking if we want to achieve smart innovation led growth.

*Market failure theory* justifies public intervention in the economy only if it is geared towards fixing situations in which markets fail to efficiently allocate resources (ARROW, 1951). The market failure approach suggests that governments intervene to 'fix' markets by investing in areas with 'public goods' characteristics (such as basic research, or drugs with little market potential) and by devising market mechanisms to internalise external costs (such as pollution) or external benefits (such as herd immunity). Five key sources of market failures - that is, factors or behaviours that result in costs or benefits that are not reflected in the price system - include imperfect competition, information failures, negative externalities, public goods and coordination failures (MAZZUCATO; PENNA, 2014).

Within the mainstream framework, market failure is a necessary but not sufficient condition for governmental intervention (WOLF, 1988). The sufficiency results from an assessment that the gains from the intervention outweigh the associated costs due to 'governmental failures' (TULLOCK *et al.*, 2002) - such as capture by private interests (nepotism, cronyism, corruption, rent-seeking) (KRUEGER, 1974), misallocation of resources (for example, 'picking losers') (FALCK *et al.*, 2011), or undue competition with private initiatives ('crowding out') (FRIEDMAN, 1979). Thus, there is a trade-off between two inefficient outcomes; one is generated by free markets (market failure) and the other by governmental intervention (government failure). The solutions advocated by Neo-Keynesians focus on correcting failures such as imperfect information (STIGLITZ; WEISS, 1981). Solutions advocated by public choice scholars (BUCHANAN, 2003) focus on leaving resource allocation to markets (which may be able to correct their failures on their own). While market failure theory provides interesting insights, it is at best useful for describing a steady state scenario in which public policy aims to put patches on existing trajectories provided by markets. It is less useful when policy is needed to dynamically create and shape new markets, as in the cases of the Internet, nanotech, biotech, cleantech. There are four key limitations in *Market failure theory*.

1. *Directionality: envisioning and 'picking' strategically.* Policies that aim to correct markets assume that once the sources of the failure have been addressed, market forces will efficiently direct the economy to a path of growth and development. Yet, markets are 'blind' (NELSON; WINTER, 1982; DOSI, 1982) and the direction of change provided by markets often represents suboptimal outcomes from a societal point of view. This is why, in addressing societal challenges, states have had to lead

the process and provide the direction towards new ‘techno-economic paradigms’ (PEREZ, 2002), which do not come about spontaneously out of market forces. In the mass production revolution and the IT revolution, governments made direct ‘mission-oriented’ investments in the technologies that enabled these revolutions to emerge, and formulated bold policies that allowed them to be fully deployed throughout the economy (MOWERY, 2010; BLOCK; KELLER, 2011). As I show in my recent book (MAZZUCATO, 2013a), every technology that makes the iPhone ‘smart’ (Internet, GPS, touch-screen display, and SIRI) was publicly funded directly. And even the deployment of most ‘general purpose technologies’ (from electricity to IT) was an outcome of public policy (PEREZ, 2002). Furthermore, in the IT revolution, and even in the emerging clean-tech revolution, government not only funded the actual technologies (such as mainframes, the Internet, wind and solar power, and fuel cells), but also created a network of decentralized public and private actors (a ‘developmental network state’) (BLOCK; KELLER, 2011), provided early-stage funding to companies that risk-averse private finance would not, and devised special tax credits that favoured some activities more than others (MAZZUCATO, 2013a, 2013b). These facts seem to point to a different analytical problem facing policy makers: not whether the right role is that to intervene or stand back, but understanding how particular ‘directions’ and routes can be chosen, and determining how to mobilise and manage activities that can lead to the achievement of dynamic social and technological challenges.

*2. Evaluation: static vs. dynamic metrics.* Market failure theory has developed concrete indicators and methods to evaluate government investments, usually through a cost-benefit analysis that estimates whether the benefits of public intervention compensate for the costs associated both with the market failure and the implementation of the policy (including ‘governmental failures’). However, there is a mismatch between the intrinsically dynamic character of economic development and the static tools used to evaluate policy. The diagnostic tools and evaluation approach based on Market failure theory involves identifying the sources of market failure and targeting policy interventions on their correction. This entails ex-ante considerations about administrative and fiscal requirements and the political-economic consequences of intervention.

Yet this is a limited toolbox, because it represents a static evaluation of an intrinsically dynamic process. By not allowing for the possibility that government can transform and create new landscapes that did not exist before, the ability to measure such impact has been affected (MAZZUCATO, 2013a). This then leads to accusations of government ‘crowding out’ businesses. However, the goal of public investments should be to not only ‘kickstart’ the economy but to choose directions that “do those things which at present are not done at all” (KEYNES, 1926). We need

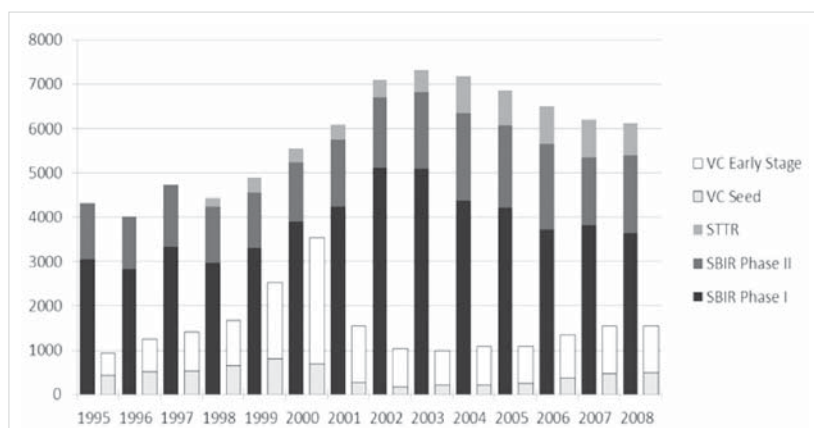
indicators for such transformative action, in order to avoid investments that are too narrow or directed within the confines of the boundaries set by business practices of the prevailing techno-economic paradigm (ABRAHAM, 2010).

3. *Organisation: learning, experimentation and self-discovery.* Market failure theory calls for the state to intervene as little as possible in the economy. This view requires has resulted in a trend of 'outsourcing' that often rids government of the knowledge capabilities (for example, around IT) that are necessary for managing change. Studies have examined the influence of outsourcing on the ability of public institutions to attract top-level talent with the relevant knowledge and skills to manage transformative mission-oriented policies (KAKABADSE; KAKABADSE, 2002). Indeed, there seems to be a self-fulfilling prophecy whereby the less 'big thinking' occurs in government, the less talent/expertise the public sector is able to attract, the less well it performs, the less 'big thinking' it is allowed to do. In order to promote transformation of the economy, by shaping and creating technologies, sectors and markets, the state must organise itself so that it has the 'intelligence' (policy capacity) to think big and formulate bold policies. This does not mean it will always succeed, indeed the underlying uncertainty in the innovation process means that the state will often fail (NELSON; WINTER, 1982; HIRSCHMAN, 1967). If the emphasis is on the *process of policy making* (RODRIG, 2013) that can allow the public sector to envision and manage transformational change, then understanding the appropriate structures of public organisations and their 'absorptive capacity' (COHEN; LEVINTHAL, 1990) is essential.

4. *Risks and Rewards: towards symbiotic private-public partnerships.* Market failure theory says little about cases in which the state is the *lead investor and risk taker* in capitalist economies through 'mission-oriented' investments and policies (FORAY *et al.*, 2012). Having a vision of which way to drive an economy requires direct and indirect investment in particular areas, not just 'creating the conditions' for change. This requires crucial choices to be made, the fruits of which will create some winners, but also many losers. Figure 1 below shows how much public money has been spent on early stage seed financing through the US Small Business Innovation Research programme. Indeed, precisely because venture capital has become increasingly short-termist, with emphasis on an exit in 3 years (while innovation takes 15-20 years!), such funding has become increasingly important. As have also guaranteed loans for innovative high risk projects. For example, the Obama administration in the US recently provided a direct \$500 million loan to two green-tech companies, Solyndra and Tesla Motors. While the latter is often glorified as a success story, the former failed miserably and became the latest example, used widely by both economists and the more popular treatment in the media, of government being unable to 'pick winners'. Indeed, the taxpayer picked up the bill (WOOD, 2012), and complained. This highlights the need to build a theoretical

framework that can help the public sector understand (a) its 'portfolio' choices (RODRIG, 2013) and (b) how to socialise not only the risks of those investments but also the rewards. Is it right that the tax payer shouldered the Solyndra loss, yet made nothing from the Tesla profits?

**Figure 1: Early-stage and seed funding awards, SBIR and venture capital**



Source: Adapted from Block and Keller (2012).

The question comes down to whether in a market failure framework, the government deserves to retain a direct share of the profits generated from the growth that it fosters. Or put another way, are taxes currently bringing back enough return to government budgets to fund high-risk investments that will probably fail? It is well known that companies that benefit greatly from government investments have been successful in avoiding tax: Google, whose algorithm was funded by the NSF, has been criticised for such avoidance, as have also Apple and Amazon and a host of 'new economy' companies. Even if they were not dodging tax, tax rates, such as that on capital gains, have been falling due to the narrative that it is a narrow set of agents who are the real innovators and risk takers (LAZONICK; MAZZUCATO, 2013<sup>2</sup>).

### Socialising both risks and rewards

This is because innovation is a highly uncertain process; it takes a very long time to develop new technologies, and the effort often ends up in a dry hole. For every Tesla (companies that receive public funding, and become market darlings), there

<sup>2</sup> It was the National Venture Capital Association that in the late 1970s lobbied for capital gains tax to fall from 39.6% to 20% in 5 years (LAZONICK; MAZZUCATO, 2013). Warren Buffett has admitted that such tax changes did not affect investment, only inequality.

are many Solyndras (companies that receive public funding, and then go bankrupt). For every Internet (technologies funded by government with great success) there are many Concordes (projects funded by government that fail commercially). Indeed Solyndra's recent bankruptcy has been used to talk about government failure, not recognising that if government is to act like a venture capitalist, which it historically has, it will—like all VCs have to—undergo many failures to reach some successes. However, what has not been thought through enough is the way in which to measure success/failure from a government's standpoint, and also how to make sure that, like private VC funds, the state can reap back some return from the successes, in order to cover its losses, and the next round of investments: a revolving fund. This is especially important given the path-dependent and cumulative feature of innovation. Returns arise slowly, negative in the beginning, and slowly building up—potentially to a big pot (eg at the end of the biotech, dotcom and nanotech revolutions). One can think of returns as a cumulative distribution curve, with a slow rise at first, then with a steep increase, followed by levelling off. Unless we understand the collective process of innovation, we risk allowing a narrow group of actors to reap not just the returns proportional to their marginal contributions, but close to the entire *integral* under the curve.

So who gets what? Economists argue that the state already earns back a return for its investments, indirectly via the taxation system. There are four arguments against this reasoning: (1) tax evasion (legal and illegal) is common and realistically will not disappear; (2) taxes, such as capital gains, have been falling over the last decades, precisely through a false narrative about who the wealth creators are; (3) global movements of capital mean that the particular country or region (e.g. the European Union) funding the innovation might not reap the benefits in terms of local job creation; and (4) while it is of course right to think that investments in the 'basics', such as education, health and research, should not be thought about as earning a return, it is these directed investments at companies and particular technologies that pose a very different problem. If the state is being asked to make such investments (which it undoubtedly has been making and increasingly so, as financial markets have become even more speculative and short-termist), it is necessary for it to cover its inevitable losses when those arise.

Where technological breakthroughs have occurred as a result of targeted state interventions for specific companies, there is potential for the state to reap some of the financial rewards over time, by retaining ownership of a small proportion of the intellectual property created. This is not to say the state should ever have exclusive license or hold a large enough proportion of the value of an innovation to deter

a wider spread of its application (and this has never been the case)—the role of government is not to run commercial enterprises, but to spark innovation elsewhere. However, a government should explore whether it is possible to own some of the value it has created, which over time could generate significantly higher value and then be reinvested into growth-generating investments. By adopting ‘portfolio’ approach to public investments in innovation, success from a few projects can then help cover the losses from many projects.

There are various ways to consider a direct return to the state for its investments in innovation. One is to make sure that loans and guarantees that are handed out by the state to business do not come without strings attached. Loans and grants could have conditions, such as ‘income-contingent loans’, similar to that of *student loans*. If a company receives a loan/grant from the state, it should be required to pay back a portion if and when it makes profits above a certain threshold (MAZZUCATO, 2013). This is not a complicated concept, of course, but it does run counter to some deep-seated assumptions. Currently, with budget deficits under so much pressure, it is no longer possible to ignore the issue.

Apart from income-contingent loans, there is the possibility of the state retaining equity in the companies that it supports. Indeed, this does occur in some countries, such as Israel (through the Yozma public venture capital fund) or in Finland (where SITRA, one of Finland’s public funding agencies, retained equity in its early-stage investments in Nokia). To be sure, equity stakes are also retained by state investment banks, such as BNDES (through *BNDESPar*, or ‘BNDES Participations’), China Development Bank and KfW, which are two lead investors in the emerging green economy (MAZZUCATO; PENNA, 2014). However, state equity in private companies is often feared in countries like the USA and the UK (and other countries that have copied the Anglo-Saxon model) for fear that the next step is ‘communism’! Despite this fear, the most successful capitalist economies have had active states, making the risky investments that resulted in truly technological revolutions (PEREZ, 2002). We have been too quick to criticise public investments when things go wrong (for example, Concorde or Solyndra) and too slow to reward them when things go right (such as the Internet or Tesla).

### **Conclusion: a new framework requires new questions**

The solutions derived from Market failure theory (downsizing the state apparatus, promoting market-based mechanisms to counter market failures, insulating public agencies from the private sector, etc.) might hold for steady state situations, but not for the situations in which public policy is required for *transformation*, such

as those witnessed through the technological and socio-economic missions of the past. Such missions required an emphasis not on fixing market failures or minimising *government failures but on maximising the transformative impact of policy that can shape and create markets.*

Considering the need for government policy to ‘transform’, be catalytic, create and shape markets not just fix them, helps reframe the key questions of economic policy from static ones that worry about crowding out and picking winners to more dynamic ones that are constructive in forming the types of public–private interactions that can create new innovation and industrial landscapes. In this perspective, it is key for government to not just pick different technologies or sectors but ask what it wants from those sectors. In the same way that putting a man on the moon required many sectors to interact, the ‘green’ direction being debated today also requires all sectors to change. Green is not only about wind, solar and biofuels but also about new engines, new maintenance systems, new ways of thinking about product obsolescence (MAZZUCATO; PEREZ, 2014). This is not about prescribing specific technologies, but providing directions of change which bottom up solutions can then experiment around. As Stirling (2014) has recently put it:

The more demanding the innovation challenges like poverty, ill health or environmental damage, the greater becomes the importance of effective policy. This is not a question of “picking winners”—an uncertainty-shrouded dilemma which is anyhow equally shared between public, private and third sectors. Instead, it is about engaging widely across society, in order to build the most fruitful conditions for deciding what “winning” even means (STIRLING, 2014).

Government would benefit from adopting a portfolio approach to public investments in innovations, nurturing the explorative, plural, and trial and error aspect of change. This requires thinking not only about technological change in a new way but also organizational change.

Building the public agencies of the future with creative, adaptive and explorative capacity.

In sum, to approach the innovation challenge of the future, we must open up the discussion, away from the worry about ‘picking winners’ and ‘crowding out’ towards four key questions for the future should be:

- 1. Directions.** How can public policy be understood in terms of setting the direction and route of change; that is, shaping and creating markets rather than just fixing them? What can be learned from the ways in which directions were set in the past, and how can we stimulate more democratic debate about such directionality?



2. **Evaluation.** How can an alternative conceptualisation of the role of the public sector in the economy (alternative to *Market failure theory*) translate into new indicators and assessment tools for evaluating public policies, beyond the micro-economic cost/benefit analysis? How does this alter the crowding in/out narrative?
3. **Organisational change.** How should public organisations be structured so they accommodate the risk-taking and explorative capacity, and the capabilities needed to envision and manage contemporary challenges?
4. **Risks and Rewards.** How can this alternative conceptualisation be put into practice so that it frames investment tools so that they not only socialise risk but also have potential to socialise the rewards that enable 'smart growth' to also be 'inclusive growth'?

## References

- ABRAHAM, J. Pharmaceuticalization of society in context: theoretical, empirical and health dimensions. *Sociology*, 44(4), p. 603-622, 2010.
- ANGELL, M. *The Truth about the Drug Companies*. New York: Random House, 2004.
- ARROW, K. An extension of the basic theorems of classical welfare economics. Paper presented at the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability, Berkeley, 1951.
- BLOCK, F.; KELLER, M. *State of innovation: the U.S. government's role in technology development*. Boulder: Paradigm, 2011.
- KELLER, M. R.; BLOCK, F. Explaining the transformation in the US innovation system: the impact of a small government program. *Socio-Economic Review*, mws021, 2012.
- BUCHANAN, J. Public choice: the origins and development of a research program. *Champions of Freedom*, 31, 2003.
- BUCK, T. Brain drain in Spain leaves scientific research on the wane. *Financial Times*, June 13, 2013. Available at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/adb56dfe-d40e-11e2-8639-00144feab7de.html> (accessed 2/7/2014).
- BUFFETT, W. Stop Coddling the Super-Rich. 2011. Available at [http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html?_r=0) (accessed 14/7/2014).
- CLIMATE POLICY INITIATIVE. 'The Global Landscape of Climate Finance 2013'. CPI Report, October, 2013. Available at <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/10/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2013.pdf> (accessed 1/6/2014).
- COHEN, W.M.; LEVINTHAL, D.A. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 1990.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, 11(3), p. 147-162, 1982.



EUROPEAN COMMISSION. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth'. 2010. Available at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (accessed 16/7/2014).

EUROWEEK. KfW domination of ECP ends fears of SSA crowding-out. EuroWeek, March 11, 2011. Available online at: <http://www.globalcapital.com/article/k4qz6z833bhv/kfw-domination-of-ecp-ends-fears-of-ssa-crowding-out> (accessed 2/7/2014).

FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESSMANN, L. Arguments for and against Policies to Promote National Champions. In Falck, O; Gollier, C.; Woessmann, L. (Eds.). *Industrial Policy for National Champions* (p. 3-9). Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

FMER (Federal Ministry of Education and Research). *Education and Research in Figures 2013'*. 2013. Available at [http://www.bmbf.de/pub/education\\_and\\_research\\_in\\_figures\\_2013.pdf](http://www.bmbf.de/pub/education_and_research_in_figures_2013.pdf) (accessed 16/7/2014).

FORAY, D.; MOWERY, D.; NELSON, R.R. Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? *Research Policy*, 41(10), p. 1697-1902, 2012.

FRIED, L., SHUKLA S.; SAWYER S., (Eds.). *Global Wind Report: Annual Market Update 2011*. Global Wind Energy Council, March, 2012. Available at [http://gwec.net/wp-content/uploads/2012/06/Annual\\_report\\_2011\\_lowres.pdf](http://gwec.net/wp-content/uploads/2012/06/Annual_report_2011_lowres.pdf) (accessed 24/1/2013).

FRIEDMAN, B.M. Crowding out or crowding in? The economic consequences of financing government deficits'. *Brookings Papers on Economic Activity*, 3, p. 593-654, 1979.

HANSON, J.A. Public Sector Banks and their Transformation. 6th Annual Financial Markets and Development Conference: The Role of State-Owned Financial Institutions - Policy and Practice. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2004.

HIRSCHMAN, A.O. *Development Projects Observed*: Brookings Institution Press, 1967.

JUDT, T. *Ill Fares the Land*. New York: Penguin Press, 2011.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. Trends in Outsourcing:: Contrasting USA and Europe. *European Management Journal*, 20(2), p. 189-198, 2002.

KEYNES, J.M. *The end of laissez-faire*. London: Prometheus Books, 1926.

\_\_\_\_\_. *General Theory of Employment, Interest and Money*: Atlantic, 2006 (1936).

KRUEGER, A.O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), p. 291-303, 1974.

LAMONICA, M. R&D faces its own fiscal cliff. *MIT Technology Review*, February 28, 2013. Available at <http://www.technologyreview.com/news/511886/rd-faces-its-own-fiscal-cliff/> (accessed 2/7/14).

LAZONICK, W.; MAZZUCATO, M. The Risk-Reward Nexus in the Innovation-Inequality Relationship: Who Takes the Risks? Who Gets the Rewards?' *Industrial and Corporate Change*, 22(4), p. 1093-1128, 2013.

LISBOA, M.B.; LATIF, Z.A. *Democracy and Growth in Brazil*. Insper Working Paper, 311/2013. 2013.

MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London: Anthem, 2013.

\_\_\_\_\_. Financing innovation: Creative destruction vs. destructive creation. *Industrial and Corporate Change*, 22(4), p. 851-867, 2013b.

MAZZUCATO, M. Costruire lo Stato innovatore: un nuovo quadro per la previsione e la valutazione di politiche economiche che creano (non solo aggiustano) il mercato. In: Special Issue *The Entrepreneurial State: A Discussion (Lo Stato innovatore: una discussione)*, *Economia & Lavoro*, 3:(Sept-Dec), 2014.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. Beyond market failures: the market creating and shaping role of state investment banks. University of Sussex SPRU working paper SWPS 2014-1, 2014. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=2014-21-swps-mazzucato-and-penna.pdf&site=25>

MAZZUCATO, M.; PEREZ, C. Innovation as Growth Policy . In: Fagerberg, J; Laestadius, S; Martin, B. (Eds.). *The Triple Challenge: Europe in a New Age*. Oxford University Press: Oxford, forthcoming, 2014.

MOWERY, D. C. Military R&D and innovation. In: Hall, B. H.; Rosenberg, N. (Eds.). *Handbook of the Economics of Innovation (Vol. 2)*, pp. 1219-1256). 2010.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. Energy Research at DOE: Was It Worth It? Energy Efficiency and Fossil Energy Research 1978 to 2000, Committee on Benefits of DOE R&D on Energy Efficiency and Fossil Energy, Board on Energy and Environmental Systems, Division on Engineering and Physical Sciences. 2001. Available at [http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=10165](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=10165) (accessed 22/4/2014).

NELSON, R.R.; WINTER, S.G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (MA): Belknap Press, 1982.

PEREZ, C. *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar, 2002.

POLANYI, K. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 2001 (1944)..

RODRIK, D. *Green Industrial Policy: Princeton University Working Paper*, 2013.

SCHOT, J.; GEELS, F. Typology of Sociotechnical Transition Pathways. *Research Policy*, 36 (3), p. 399-417, 2007.

SHELLENBERGER, M.; NORDHAUS, T.; JENKINS, J.; TREMBATH, A. US Government Role in Shale Gas Fracking History: An Overview and Response to Our Critics. *The Breakthrough*, March 2, 2012. Available at [http://thebreakthrough.org/archive/shale\\_gas\\_fracking\\_history\\_and](http://thebreakthrough.org/archive/shale_gas_fracking_history_and) (accessed 13/7/2014).

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, 3(71), p. 393-410, 1981.

STIRLING, A. *Direction, Distribution and Diversity! Pluralising Progress in Innovation, Sustainability and Development*. STEPS Working Paper: Vol. 32, 2009.

STIRLING, A. *Making choices in the face of uncertainty*. Themed Annual Report of the Government Chief Scientific Adviser, Chapter 2 (June), 2014. Draft mimeo.

THE ECONOMIST. Picking winners, saving losers: the global revival of industrial policy. *The Economist*, 2010. Available online at: <http://www.economist.com/node/16741043> (accessed 1/6/2014).

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G.L. *Government failure: a primer in public choice*. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

WEIR, N. Government R&D hit by disproportionate cuts, again. Campaign for Science and Engineering (CaSE), January 27, 2014. Available at <http://sciencecampaign.org.uk/?p=13593> (accessed 23/5/2014).

WEISS, L. *America Inc: Innovation and Enterprise in the National Security State*. Cornell University Press, NY, 2014.

WOLF, C. *Markets or governments: choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.

WOOD, R. Fallen Solyndra Won Bankruptcy Battle but Faces Tax War. *Forbes*, 11 June, 2012. Available at <http://www.forbes.com/sites/robertwood/2012/11/06/fallen-solyndra-won-bankruptcy-battle-but-faces-tax-war/> (accessed 29/1/2014).

Mariana Mazzucato, R.M.

Phillips Professor in the Economics of Innovation, SPRU University of Sussex. Contato: [m.mazzucato@sussex.ac.uk](mailto:m.mazzucato@sussex.ac.uk).

## Nossos pareceristas

*A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações*

- Adriana de Andrade Mesquita - Universidade Veiga de Almeida, UVA – RJ - Niterói- RJ, Brasil / Universidade Federal do Espírito Santo, UFES - Vitória-ES, Brasil
- Alair Silveira - Universidade Federal de Mato Grosso, UFMT - Cuiabá-MT, Brasil
- Alcindo Fernandes Gonçalves - Universidade Católica de Santos - Santos-SP, Brasil
- Alessandro Marco Rosini - Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, FMU - São Paulo-SP, Brasil
- Alexandre Queiroz Guimarães - Fundação João Pinheiro, FJP - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Aline Lourenço de Oliveira - Universidade Federal de Alfenas, UNIFAL - Varginha-MG, Brasil
- Almir Mendes da Silva - Universidad Nacional de La Matanza- UNLM- Argentina - Buenos Aires, Argentina / Fundação Getúlio Vargas - DF, FGV-DF - Brasília-DF, Brasil / Escola de Administração Fazendária- ESAF - Recife-PE, Brasil / Faculdade do Maranhão, FACAM/MA - São Luis-MA, Brasil
- Alvaro Martim Guedes - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Unesp - Araraquara-SP, Brasil
- Amilton Jose Moretto - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP - Campinas-SP, Brasil
- Ana Carolina da Cruz Lima - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Ana Carolina Giuberti - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES - Vitória-ES, Brasil

- Ana Claudia Moreira Cardoso - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, DIEESE - São Paulo-SP, Brasil
- Angela Regina Heinzen Amin Helou - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, CODESC - Florianópolis-SC, Brasil
- Angelo Marcos Queiróz Prates – Universidade Federal do ABC, UFABC – Santo André-SP, Brasil
- Ariel Behr - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil
- Barbara Popp - Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo - São Paulo-SP, Brasil
- Carlos Aurélio Pimenta de Faria - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Catia Paranhos Martins - Universidade Federal da Grande Dourados, UFGD - Dourados-MS, Brasil
- Cláudio José de Oliveira Souza - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES - Brasília-DF, Brasil
- Claudio Mioranza - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE - Cascavel- PR, Brasil
- Clóvis Alberto Vieira de Melo - Universidade Federal de Campina Grande, UFCG - Campina Grande- PB, Brasil
- Denilson Bandeira Coêlho – Universidade de Brasília, UNB – Brasília-DF, Brasil
- Debora Rezende de Almeida - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Denise Paiva - Universidade Federal de Goiás, UFG - Goiânia-GO, Brasil
- Diogo Joel Demarco - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil
- Diogo Ribeiro da Fonseca – Universidade de Brasília, UnB – Brasília-DF, Brasil
- Dirce Harue Ueno Koga - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP - São Paulo-SP, Brasil / Universidade Cruzeiro do Sul, UNICSUL - São Paulo-SP, Brasil
- Douglas Mendosa - Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP - São Paulo-SP, Brasil
- Edi Augusto Benini - Fundação Universidade Federal do Tocantins, UFT - Palmas-TO, Brasil
- Eduardo Granha Magalhães Gomes - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA - Brasília-DF, Brasil

- Elaine Cristina Licio - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS - Brasília-DF, Brasil
- Eleonora Schettini Martins Cunha – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG – Belo Horizonte-MG, Brasil
- Élide Graziane - Fundação Educacional Monsenhor Messias, FEMM - São Paulo-SP, Brasil
- Euzeneia Carlos do Nascimento - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES - Vitória-ES, Brasil
- Fabiano Maury Raupp - Universidade Federal da Bahia, UFBA - Salvador-BA, Brasil / Fundação Universidade Regional de Blumenau, FURB – Blumenau-SC, Brasil / Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC - Florianópolis-SC, Brasil
- Fábio Kerche - Fundação Casa de Rui Barbosa, FCRB - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Fábio Lotti Oliva - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil
- Fabrício dos Santos - Universidade Federal de Uberlândia, UFU - Uberlândia-MG, Brasil
- Felipe Silveira Marques - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Fernando de Abreu Faria - Faculdades Alves Faria, ALFA - Goiânia-GO, Brasil
- Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo, USP – São Paulo-SP, Brasil
- Fernando Ferreira Calazans - Universidade Positivo, POSITIVO - Curitiba-PR, Brasil / Centro Universitário UNA Ltda, UNA - Contagem-MG, Brasil
- Flávio da Cunha Rezende - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Recife-PE, Brasil / Senshu University – Tóquio, Japão
- Francisco de Assis Oliveira Campos - Universidade Federal do Ceará, UFC - Fortaleza-CE, Brasil
- Gelson Silva Junquilha - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES - Vitória-ES, Brasil
- Gilson Ditzel Santos - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR - Pato Branco-PR, Brasil
- Giselle Lavinias Monnerat - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Gustavo Tavares da Silva - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil
-

- Helena Correa Tonet – Universidade Católica de Brasília, UCB – Brasília-DF, Brasil
- Henrique Flávio Rodrigues da Silveira - Banco Central do Brasil, BCB - Brasília-DF, Brasil
- Hisakhana Pahoona Corbin - Universidade Federal do Pará, UFPA - Belém-PA, Brasil
- Igor Nogueira Calvet – Ministério da Saúde, MS – Brasília-DF, Brasil
- Isa Maria Freire - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN – Natal-RN, Brasil / Universidade Federal da Paraíba, UFPB – João Pessoa-PB, Brasil / Universidade Federal da Bahia, UFBA – Salvador-BA, Brasil
- Isamir Machado de Carvalho - Serviço Federal de Processamento de Dados, SERPRO - Florianópolis-SC, Brasil
- Ivan A. Pinheiro - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil
- James Batista Vieira - Universidade Federal da Paraíba, UFPB – João Pessoa-PB, Brasil
- Jandir Ferrera de Lima - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE – Toledo-PR, Brasil / Centre de Recherche sur le Developpement Territorial, CRDT – Quebec, Canadá
- Janilson Antonio da Silva Suzart - Secretaria do Tesouro Nacional, STN - Salvador- BA, Brasil
- João Luiz Pereira Marciano - Câmara dos Deputados - Brasília-DF, Brasil
- Joao Mendes da Rocha Neto - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Joaquim Rubens Fontes Filho - Fundação Getúlio Vargas, FGV - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- José Ângelo Machado - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil
- José Elias Feres De Almeida – Universidade Federal do Espírito Santo, UFES – Vitória-ES, Brasil
- José Guilherme Giacomuzzi - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil / Centro Universitário Ritter dos Reis, UniRITTER - Porto Alegre-RS, Brasil
- Júlio Cesar Andrade de Abreu - Universidade Federal Fluminense, UFF - Niterói-RJ, Brasil
- Laís Silveira - Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil / Escola de Saúde Pública Sergio Arouca, ENSP - Rio de Janeiro-RJ, Brasil / Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Lamartine Vieira Braga - Fundação Getúlio Vargas, FGV-DF - Brasília-DF, Brasil

- Laura da Veiga – Fundação João Pinheiro, FJP – Belo Horizonte-MG, Brasil
- Léa G. Souki - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Leonardo Barbosa e Silva - Universidade Federal de Uberlândia, UFU - Uberlândia-MG / Brasil
- Leonel Gois Lima Oliveira - Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, ESMEC - Fortaleza-CE, Brasil
- Lizandra Serafim - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil
- Luanna Sant'anna Roncaratti - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MP - Brasília-DF, Brasil
- Luciana Santana - Universidade Federal de Alagoas, UFAL - Maceió-AL, Brasil
- Luis Eduardo Aragón Vaca - Universidade Federal do Pará, UFPA - Belém- PA, Brasil
- Luis Moretto Neto - Centro Universitário Internacional, UNINTER - Curitiba-PR, Brasil
- Luiz Eduardo Motta - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Marcelo Gomes Larratea - Universidade da Região da Campanha, URCAMP - Porto Alegre-RS, Brasil
- Marcelo Kunrath Silva - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil / Universidade de Cabo Verde, UNICV - Praia, Cabo Verde / Brown University, BROWN - Providence, Estados Unidos
- Marcio Martins Ferreira - Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - RJ, TRT-1ª - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Marcos Fernando Machado de Medeiros - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, UFRSA - Mossoró-RN, Brasil
- Marcus Vinicius Soares Siqueira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha – Fundação Getúlio Vargas, FGV – São Paulo-SP, Brasil
- Maria Ceci Araujo Misoczky - Universidad Nacional Del Sur, UM - Bahía Blanca, B. A., Argentina
- Maria Cecilia Prates Rodrigues – Fundação Getúlio Vargas, FGV – Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Maria Celina Soares D'Araujo – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio – Rio de Janeiro-RJ, Brasil



- Maria Inês Caetano Ferreira - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB - Cruz das Almas-BA, Brasil
- Maria Tereza Aina Sadek - Faculdade de Direito USP, FADUSP – São Paulo-SP, Brasil / Fundação Getúlio Vargas, FGV - São Paulo-SP, Brasil / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP - São Paulo-SP, Brasil
- Mariana Guerra - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Marília Silva de Oliveira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Marina Figueiredo Moreira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Marta Ferreira Santos Farah - Fundação Getulio Vargas, FGV-SP - São Paulo-SP, Brasil
- Marta Maria Assumpção Rodrigues - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP - São Paulo-SP, Brasil
- Míriam De Toni - Fundação de Economia e Estatística, FEE - Porto Alegre-RS, Brasil
- Nadia Kassouf Pizzinatto - Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP - Piracicaba- SP, Brasil
- Natália Guimarães Duarte Sátyro - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Neuza Maria de Fátima Guareschi - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil
- Newton Narciso Gomes Junior - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Onília Cristina de Souza de Almeida - Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB - Brasília-DF, Brasil / Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília, CEAD – UnB - Brasília-DF, Brasil
- Otavio Prado - Fundação Getúlio Vargas, FGV - São Paulo-SP, Brasil
- Pamela Siegel - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP - Campinas-SP, Brasil
- Patrícia Aparecida Ferreira - Universidade Federal de Lavras, UFLA - Lavras-MG, Brasil
- Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC - Florianópolis-SC, Brasil / Universidade Federal da Bahia, UFBA – Salvador-BA, Brasil / Universidade Federal do Ceará, UFC – Fortaleza-CE, Brasil
- Paulo Cesar Vaz Guimarães - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP – Brasília-DF, Brasil
- Rafael Kruter Flores - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS – Porto Alegre-RS, Brasil

- Rafael Silveira e Silva – Universidade de Brasília, UNB – Brasília-DF, Brasil
- Rejane Sartori - Universidade Estadual de Maringá, UEM – Maringá-PR, Brasil
- Renato Cader da Silva - Fundação Getúlio Vargas, FGV-DF - Brasília-DF, Brasil
- Ricardo Carneiro - Fundação João Pinheiro, FJP - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão - Prefeitura Municipal de São Paulo, PMSP - São Paulo-SP, Brasil
- Roberto Nogueira - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Roniberto Morato do Amaral - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR - São Carlos-SP, Brasil
- Rubens de Oliveira Martins - Faculdades Integradas da Upis, UPIS - Brasília-DF, Brasil
- Sandra Cristina Gomes - Fundação Getúlio Vargas São Paulo, FGV-SP - São Paulo-SP, Brasil / Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN - Natal-RN, Brasil
- Sandra Oliveira Teixeira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil
- Sandro Trescastro Bergue - Universidade de Caxias do Sul, UCS - Porto Alegre-RS, Brasil
- Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa - Tribunal de Contas da União, TCU - Brasília-DF, Brasil
- Sergio Azevedo Fonseca - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR - São Carlos-SP, Brasil / Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP - Araraquara-SP, Brasil
- Sérgio Praça - Fundação Getúlio Vargas, FGV-SP - São Paulo-SP, Brasil
- Sheila Cristina Tolentino Barbosa - Universidade de Brasília, UnB – Brasília-DF, Brasil
- Sílvia Generali da Costa - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil
- Simone Ghisi Feuerschütte - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC - Florianópolis-SC, Brasil
- Simone Portella Teixeira de Mello - Universidade Federal de Pelotas, UFPEL – Pelotas-RS, Brasil
- Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo – Universidade de Brasília, UNB – Brasília-DF, Brasil
- Tarcísio Patrício de Araújo - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Recife-PE, Brasil

- Telma Maria Gonçalves Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil
- Thiago Bernardo Borges – Grupo IBMEC, IBMEC – Belo Horizonte-MG, Brasil
- Trajano Augustus Tavares Quinhoes - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ANVISA – Brasília-DF, Brasil
- Ursula Dias Peres - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil
- Valentina Gomes Haensel Schmitt - Fundação Getúlio Vargas, FGV - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Vanderson Carneiro - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil
- Vera Lúcia Cançado Lima - Fundação Pedro Leopoldo, FPL - Pedro Leopoldo-MG, Brasil
- Victor Branco de Holanda - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN - Natal- RN, Brasil
- Victor Cláudio Paradelo Ferreira - Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF - Juiz de Fora-MG, Brasil
- Vladimyr Lombardo Jorge - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil
- Wederson Rufino dos Santos - Faculdade de Ciências da Saúde de Unaí, FACISA - Unaí-MG, Brasil

# Índice alfabético – Vol. 66

## Por autor e assunto

*Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP*

### **Índice alfabético – autor**

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.

BARBOSA, Nelson Bezerra et al. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 2015.

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 523-556, out./dez. 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

Chieregatto, Edmur Arnaldo. RSP Revisitada — Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 147-169, abr./jun. 2015.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 605-626, out./dez. 2015.

DIAS, Antônio Luís; LÚCIO, José; COELHO, Thierry Dias. Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 395-423, jul./set. 2015.

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

SILVA, Reni Elisa da; SOUZA NETO, João. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 97-120, jan./mar. 2015.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 557-584, out./dez. 2015.

## Índice alfabético – assunto

### ***Accountability***

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

### ***Administração da Educação***

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

### ***Administração Estadual***

BARBOSA, Nelson Bezerra et al. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 2015.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

### ***Administração Federal***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

SILVA, Reni Elisa da; SOUZA NETO, João. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 97-120, jan./mar. 2015.

### ***Administração Hospitalar***

BARBOSA, Nelson Bezerra et al. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 2015.

### ***Administração Municipal***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

### ***Administração Pública***

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

### ***Administração Regional***

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.



### ***Administração Social***

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

### ***Agente Público***

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 605-626, out./dez. 2015.

### ***Agricultura***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Agronegócio***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Alta Administração Pública***

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 605-626, out./dez. 2015.

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

### ***Avaliação***

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

### ***Bolsa de Estudo***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Burocracia***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

### ***Capacitação Profissional***

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

### ***Capital***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of

ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### **Carreira**

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 605-626, out./dez. 2015.

### **Carreira pública**

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

### **Ciência e Tecnologia**

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

**Oliveira**, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### **Cientista**

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

**Comércio Exterior**

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

**Conservação da Energia**

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

**Contabilidade Pública**

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

**Controle Contábil**

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

**Controle Externo**

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

**Cooperação Internacional**

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

### ***Corrupção***

DIAS, Antônio Luís; LÚCIO, José; COELHO, Thierry Dias. Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 395-423, jul./set. 2015.

### ***Crise Econômica***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### ***Democracia***

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

### ***Descentralização Administrativa***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

CHIEREGATTO, Edmur Arnaldo. RSP Revisitada — Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 147-169, abr./jun. 2015.

### ***Desenvolvimento Econômico***

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 523-556, out./dez. 2015.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 557-584, out./dez. 2015.

### ***Desenvolvimento Social***

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

### ***Desenvolvimento Socioeconômico***

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

### ***Desenvolvimento Sustentável***

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

### ***Desigualdade Regional***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

### ***Desigualdade Social***

DIAS, Antônio Luís; LÚCIO, José; COELHO, Thierry Dias. Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 395-423, jul./set. 2015.

### ***Despesa Pública***

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

### ***Economia***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

### ***Educação***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Educação Científica***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Eficiência***

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

### ***Eficiência Energética***

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

### ***Empresa Pública***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Energia Renovável***

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

### ***Ensino Superior***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

### ***Estado e Sociedade***

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

### ***Estudo de Caso***

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.



BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 75-95, jan./mar. 2015.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2015.

### ***Fiscalização***

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

### ***Gênero***

BARROSO, Carmen. RSP Revisitada — As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

### ***Gestão de Pessoas***

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

SILVA, Reni Elisa da; SOUZA NETO, João. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 97-120, jan./mar. 2015.

### ***Gestão de Risco***

SILVA, Reni Elisa da; SOUZA NETO, João. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 97-120, jan./mar. 2015.

### ***Gestão do Conhecimento***

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

### ***Gestão Financeira***

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### ***Gestão Horizontal***

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

### ***Gestão Orçamentária e Financeira***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Gestão por Competências***

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

### ***Governabilidade***

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

### ***Governança***

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. Revista do Serviço Público- RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

### ***Governo Eletrônico***

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 523-556, out./dez. 2015.

### ***Grupo de Trabalho***

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

### ***Implementação***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. Revista do Serviço Público- RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

### ***Industrialização***

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

### ***Inovação***

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Instituição de Pesquisa***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Instituição Financeira***

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### ***Interesse Público***

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

### ***Intervenção***

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

### ***Investimento***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Macroeconomia***

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2015.

### ***Meio Ambiente***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Mercado***

MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

### ***Método Científico***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Método de Pesquisa***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Metodologia***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### **Modelo de Gestão**

BARBOSA, Nelson Bezerra et al. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 2015.

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

### **Modernização Administrativa**

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 523-556, out./dez. 2015.

CHIEREGATTO, Edmur Arnaldo. RSP Revisitada — Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 147-169, abr./jun. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

### **Monitoramento**

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

### **Normatização**

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

### ***Orçamento Público***

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.*

### ***Parceria Institucional***

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.*

### ***Parceria Público Privada***

BARBOSA, Nelson Bezerra et al. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 2015.*

### ***Participação Social***

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.*

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.*

### ***Patente***

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.*

### ***Perfil Profissional***

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.*

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2015.

### ***Pesquisa Científica***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

OLIVEIRA, Joelmo Jesus de. Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 29-53, jan./mar. 2015.

### ***Planejamento Estratégico***

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

### ***Pobreza***

DIAS, Antônio Luís; LÚCIO, José; COELHO, Thierry Dias. Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 395-423, jul./set. 2015.

### ***Poder Legislativo***

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 605-626, out./dez. 2015.

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

### ***Política Comercial***

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.



MAZZUCATO, Mariana. Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 627-640, out./dez. 2015.

### ***Política Econômica***

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2015.

### ***Política Energética***

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

### ***Política Industrial***

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

### ***Política Monetária***

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### ***Políticas Públicas***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 7-27, jan./mar. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

MATHEWS, John A. Energizing industrial development: the role of the State in 21st century greening strategies. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 29-54, out. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público- RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 2015.

### ***Propriedade Intelectual***

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

### ***Psicologia***

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.

### ***Receita Pública***

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

### **Reforma Administrativa**

CHIEREGATTO, Edmur Arnaldo. RSP Revisitada — Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 147-169, abr./jun. 2015.

KLIKSBERG, Bernardo. RSP Revisitada — Um novo paradigma em Gestão Pública. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 475-490, jul./set. 2015.

LARA, Júlio Cezar de et al. A construção de uma elite burocrática: o caso dos gestores governamentais em Mato Grosso. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 501-522, out./dez. 2015.

### **Regulação**

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### **Relações Intergovernamentais**

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

### **Setor Privado**

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

### **Setor Público**

AQUINO, Jussara Maria Canuto de; TEIXEIRA, Luiz Antônio Antunes; ANDRADE, Darly Fernando. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2015.

BURLAMAQUI, Leonardo. Governing knowledge: intellectual property management for development and the public interest. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 69-88, out. 2015.

### ***Setor Secundário***

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. The rational for industrial and innovation policy. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 55-68, out. 2015.

### ***Sistema de Informação***

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

### ***Sistema Econômico***

KREGEL, Jan. Financial governance after the great recession: what changed and what didn't?. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 9-28, out. 2015.

### ***Tecnologia da Informação***

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 4, p. 523-556, out./dez. 2015.

SILVA, Reni Elisa da; SOUZA NETO, João. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 1, p. 97-120, jan./mar. 2015.

### ***Teoria***

BEVILACQUA, Luiz. A second order diffusion model with application in capital flow: a brief report on the creation and the academic output of the Federal University of ABC: a short report on role of EMBRAPA in Brazilian agribusiness. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. Especial, p. 89-123, out. 2015.

### ***Teoria Social***

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015.

***Transparência Governamental***

PICCOLI, Marcio Roberto; KLANN, Roberto Carlos. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 3, p. 425-448, jul./set. 2015.

***Transporte***

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 227-255, abr./jun. 2015.

***Tribunal de Contas***

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

# Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

## Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

## Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

## Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900  
Tel: (61) 2020 3327  
E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## **BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO**

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



## **SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



## **REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO**

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



### **Setor Secundário**

Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site  
[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

---

CPF/CNPJ:

---

Endereço:

---

Cidade:

UF:

CEP:

---

Telefone:

Fax:

---

E-mail:

---

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

## Cadernos Enap

- 8    9    10    11    12    13    14    15    16    17
- 18    19    20    21    22    23    24    25    26    27
- 28    29    30    31    32    33\*    34    36    37    38
- 39    40    41    42

Preço unitário: R\$ 10,00

(\*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

## Outros

---



---



---



---



## Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
  - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
  - Digite o valor total das publicações solicitadas.
  - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
  - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
  - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
  - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
  - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
  - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
  - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.