

**RSP**

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 67, nº 3  
Jul/Set 2016  
ISSN: 0034-9240

The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government

*Temístocles Murilo Oliveira Júnior e Arnaldo Paulo Mendes*

A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho

*Maria Fernanda Alessio e Lucas Ambrozio*

Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil

*Sandro Pereira da Silva*

Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação

*Bernardo Oliveira Buta e Antonio Isidro Silva Filho*

A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil

*Ciro Campos Christo Fernandes*

Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos

*Geovana Maria Carmo Santos, Mauro César Silveira e Andre Correea de Oliveira*

RSP Revisitada

A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira

*Wanderley Guilherme dos Santos*

**Enap**

**RSP**

Brasília – 2016

**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:* Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional:* Maria Stela Reis

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial:* Paulo Marques

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Conselho Científico:* Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

#### *Periodicidade*

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

#### *Expediente*

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. 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, 2016

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 site da Enap:

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

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

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

[editora@ena.gov.br](mailto:editora@ena.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.

# Sumário

## Contents

The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government Os fundamentos do Programa Anticorrupção do Governo Federal brasileiro <i>Temístocles Murilo Oliveira Júnior e Arnaldo Paulo Mendes</i>	291
A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho High-level bureaucracy distribution in Brazil and in Chile under the dimensions of legitimacy and performance <i>Maria Fernanda Alessio e Lucas Ambrozio</i>	319
Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil Analysis of the institutional trajectory of implementation of the National Policy for Regional Development in Brazil <i>Sandro Pereira da Silva</i>	351
Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação Free legal assistance: services of the Brazilian Federal Public Defender's Office in the perspective of innovation integrative approach <i>Bernardo Oliveira Buta e Antonio Isidro Silva Filho</i>	377
A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil The organization of the field of public procurement in the Brazilian public administration: the weak link <i>Ciro Campos Christo Fernandes</i>	407

Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos	
Analysis of health structuring programs through finalistic indicators in the state of Minas Gerais	433
<i>Geovana Maria Carmo Santos, Mauro César Silveira e Andre Correa de Oliveira</i>	
RSP Revisitada	
A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira	463
<i>Wanderley Guilherme dos Santos</i>	

# Editorial

Em 2017 a Revista do Serviço Público fará 80 anos. Desde 2013, iniciamos um processo de mudança na Revista do Serviço Público. Àquela época, mudamos o Conselho Editorial e as regras de submissão e revisão dos artigos originais enfocando melhorias e reconhecimento da revista. Fomos bem sucedidos e hoje a Revista do Serviço Público é um periódico qualificado no campo de estudos em gestão pública e políticas públicas.

Acreditamos que ela cumpre um papel estratégico de promoção do debate nesse campo de conhecimento, junto não apenas ao governo federal, mas também aos governos estaduais, municipais e à sociedade civil. No campo da gestão pública, a vocação da Revista do Serviço Público está ancorada no debate sobre os instrumentos de gestão, sua aplicação e prática. Por isso, cumpre um papel fundamental junto ao serviço público de difusão de conhecimento e saberes profissionais que auxiliam no desempenho da gestão. No campo das políticas públicas, acolhemos artigos que discutem os processos de decisão, implementação, resultados e avaliação, com o condão de podermos ajudar os governos na construção de novas tecnologias sociais dirigidas às transformações do Estado e da sociedade.

Esta missão da Revista do Serviço Público corresponde ao seu perfil e ao seu público. Acreditamos na transformação da sociedade por via da pesquisa aplicada. Mas não bastará a esse conhecimento gerado a sua endogenia. Precisamos extrapolar esse conhecimento absorvendo outras experiências, comparando a nossa realidade, debatendo temas candentes, nos conectando com aquilo que há de mais avançado e contemporâneo no mundo. Com esse objetivo em vista, iniciaremos novas transformações na Revista do Serviço Público.

Fizemos revisões nas regras de submissão e revisão da Revista do Serviço Público absorvendo as melhores práticas editoriais e científicas. Dentre estas revisões, destacamos, em primeiro lugar, que a RSP acolherá artigos não apenas em português, mas também em inglês e espanhol. Temos condições de acolher novos conhecimentos e difundir a experiência brasileira em outros países.

Em segundo lugar, todo artigo submetido e aprovado para publicação na RSP terá que, obrigatoriamente, enviar o banco de dados. Esta medida visa à maior transparência das publicações e ao princípio da replicação na ciência. Os bancos de

dados ficarão disponíveis ao público junto com os artigos, garantindo que os testes empíricos e experimentos possam ser replicados.

Em terceiro lugar, criamos um Conselho Científico e ampliamos o Conselho Editorial. O leitor já pode reparar nos nomes que colaborarão com a RSP, no sentido de aprimorar a sua qualidade científica e editorial. Ao Conselho Científico caberá auxiliar o Editor-Chefe em todos os procedimentos da revista, inclusive o desk review. Isto visa a garantir maior eficácia e rigor do processo de seleção dos artigos, ampliando, por sua vez, a qualidade das publicações que o leitor encontrará em RSP. Por outro lado, ampliamos os membros internacionais do Conselho Editorial. O objetivo é fazer com que a Revista do Serviço Público encontre seu espaço internacionalmente e que abrigue contribuições de autores internacionais no campo da gestão pública e das políticas públicas.

Por fim, uma outra transformação. Iniciaremos em 2017 a publicação de uma nova sessão na RSP. A revista manterá a publicação de artigos originais no formato de fluxo contínuo de submissão. A “Sessão Temática”, por outro lado, abrigará debates contemporâneos por meio de artigos originais e submetidos dentro de chamadas divulgadas para cada número da revista. O Conselho Científico se reunirá uma vez por ano para definir o tema de cada “Sessão Temática” e divulgar as chamadas públicas para colaboração. Os artigos destinados à Sessão Temática passarão pelo mesmo processo de avaliação e contará com um editor associado, especialista no tema, que auxiliará na divulgação e seleção dos artigos. O objetivo dessa sessão é alimentar o debate contemporâneo dentro da vocação da revista, elegendo temas candentes não apenas da realidade brasileira, mas dentro dos problemas e soluções que diferentes governos e diferentes sociedades proporcionaram.

Todas estas mudanças ocorrem em uma janela de oportunidade. Nesse momento de crise, tanto nacional quanto internacional, precisamos juntar esforços coletivos e conhecimentos inovadores que possam contribuir para o aprofundamento da qualidade da gestão e das políticas públicas.

O primeiro artigo deste número, “The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government”, trata dos fundamentos do Programa Anticorrupção adotado pelo governo brasileiro. O trabalho tem como objetivos verificar se a abordagem adotada sobre a corrupção se baseia no conceito de *rent-seeking*, além de suscitar o debate sobre as possíveis limitações no combate à corrupção empreendido no Brasil decorrentes de supostas deficiências de sua base conceitual.

O segundo artigo, intitulado “A composição da Alta Burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho” tem como objetivo estudar duas formas de composição dos cargos da alta burocracia, entre diversas

existentes, analisando os casos do Brasil e do Chile. Sob uma perspectiva histórica, como síntese das análises, apresenta a tese da tecnificação da política, no caso chileno, e da politização da burocracia, no caso brasileiro.

O terceiro artigo, “Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil”, analisou os processos normativos e arranjos institucionais envolvidos na operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O trabalho apresenta alguns importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para o desenho e implementação de uma política com vistas a desenvolver trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas entre as regiões do País.

O quarto artigo, “Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação”, é um estudo de caso que, por meio da abordagem integradora da inovação, busca identificar as características dos serviços da Defensoria Pública da União. O estudo mostrou que existe relação entre princípios norteadores e formas de inovação, sendo o princípio extensivo ligado à forma radical de inovação, o intensivo relacionado às formas incremental e de melhoria e o combinatório orientador das formas *ad hoc* e por recombinações.

O quinto artigo, intitulado “A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil” faz uma análise da trajetória da área de compras e contratações no Brasil. . O estudo é baseado em periodização que considera os seguintes momentos: a experiência da Divisão de Materiais do DASP (1938 -1945), as tentativas frustradas de criação do Sistema de Materiais, ao longo dos anos 1950 e 1960, a incorporação da área ao Sistema de Serviços Gerais, sob o marco do Decreto-lei nº 200/1967 e a estruturação atual, conformada a partir do desenvolvimento de um sistema informatizado (Siasg-Comprasnet). O trabalho conclui com a apreciação da situação atual e perspectivas de consolidação institucional da área.

O sexto artigo, “Análise de programas estruturadores de saúde do estado de minas gerais por meio de indicadores finalísticos”, busca analisar a relação entre o gasto nos Programas Estruturadores da área de saúde, do governo de Minas Gerais, com os Indicadores Finalísticos da referida área, entre os anos de 2004 a 2013. O estudo conclui que, embora os indicadores não influam diretamente sobre a alocação de recursos, estes orientam o processo de implementação das políticas, sob uma perspectiva de priorização, e consistem, também, em importantes mecanismos para aperfeiçoamento do processo de gestão.

A seção RSP Revisitada, traz um artigo publicado originalmente em 1982, o artigo discute temas como a intervenção estatal, a expansão da atividade estatal, a administração, autonomia e controle dos órgãos da administração indireta, o papel

da burocracia, entre outros. Além disso, o autor apresenta os resultados de um estudo empírico sobre a instabilidade da burocracia. Com um recorte longitudinal, o estudo compara dados do Legislativo e do Executivo no período compreendido entre 1945 e 1974. Por fim, o autor sustenta que a capacidade financeira dos órgãos da administração indireta, sua estrutura organizacional e a longevidade dos seus burocratas de alto escalão são fatores que conferem ao controle desses órgãos um caráter notadamente político.

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

Revista do Serviço Público

# The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government

**Temístocles Murilo Oliveira Júnior**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

**Arnaldo Paulo Mendes**

*Universidade Estácio de Sá*

This paper investigates the fundamentals of tackling corruption within the accountability program of the Brazilian federal government, formalized through official documents, in order to examine whether they match the rent-seeking view on corruption. The main reason for this research lies upon the importance of the notes brought by the literature about the limitations of rent-seeking and in the fact that such comprehension can orient the anticorruption strategies within the highlighted program. The connection between these fundamentals and the approach to corruption based on rent-seeking was confirmed through content analysis. Herein it is emphasized that the debates over combating corruption must consider more than instrumental issues. Thus, accountability programs should be able to criticize and question, if necessary, the structures that arise from these aspects in processes, organizations, or in society.

**Keywords:** accountability , corruption, patronage , public administration

---

[Artigo recebido em 9 de outubro de 2014. Aprovado em 2 de março de 2016.]

### Os fundamentos do Programa Anticorrupção do Governo Federal brasileiro

Este trabalho investiga os fundamentos do programa anticorrupção do governo federal brasileiro para verificar se sua abordagem sobre a corrupção e o combate à corrupção se baseia no conceito do rent-seeking. Alguns autores que estudam a corrupção no campo da administração pública defendem que este conceito representa uma simplificação teórica e que programas nele baseados são limitados, pois ignoram aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que podem ser determinantes à compreensão deste fenômeno. A finalidade maior deste trabalho é suscitar o debate sobre possíveis limitações no combate à corrupção empreendido no Brasil, decorrentes de supostas deficiências de sua base conceitual.

**Palavras-chave:** *accountability*, corrupção, fisiologismo, administração pública

### Los fundamentos del Programa Anticorrupción del Gobierno Federal brasileño

Este trabajo investiga los fundamentos del programa de lucha contra la corrupción del gobierno federal brasileño para verificar si su enfoque sobre la corrupción y la lucha contra la corrupción se basa en el concepto del rent-seeking. Algunos autores que estudian la corrupción en la administración pública sostienen que este concepto es una simplificación teórica y que los programas basados en él son limitados porque ignoran los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que pueden ser cruciales para la comprensión de este fenómeno. El propósito principal de este trabajo es promover la discusión sobre la existencia de posibles limitaciones en el programa de lucha contra la corrupción de Brasil en relación con las deficiencias de su propia base conceptual.

**Palabras clave:** *accountability*, corrupción, fisiologismo, administración pública

## Introduction

Corruption, as a historical phenomenon, has been addressed in different ways, and the vision of how to confront it has changed over time, as well (CARVALHO, 2008). It is no coincidence that contemporary societies, such as Brazil, have attributed to corruption the quality of being the very negation of values relating to democracy and citizenship, which transformed the fight against corruption into a duty of governments that wish to be legitimate.

It is possible to understand the increasing importance given to coping with this phenomenon in Brazil through observing the recent evolution of the web of accountability institutions, noted by Praça and Taylor (2014). One of these institutions, the Comptroller General of the Union (CGU), which is the central accountability agency of the Brazilian Federal Government, conducts the program that promotes internal control, transparency, ombudsmanship, and disciplinary liability within the bureaucracy related to the Federal Executive Branch.

In order to ensure the proper execution of these above-mentioned accountability functions – the objectives of which are not exclusively related to combating corruption – but also to attain the necessary governmental performance level, the CGU, as a central agency, is responsible for the normative orientation, coordination, and supervision of other federal institutions in its scope. The CGU also executes specific accountability activities when necessary, which can be accomplished through partnerships.

In 2013, ten years after its restructuring, CGU indicated that the results of corruption-coping within its accountability program were positive, stating that “while enhancing the instruments of internal control and repressing misuse of public resources, [...] it started to prioritize actions to stimulate social participation in monitoring public policies” (CGU, 2013, own translation). Given the existence of different perspectives on corruption outlined by Graaf, Maravić, and Wagennar (2010), one should wonder: which theoretical approach to corruption claims that effective coping has to be achieved through the above-mentioned measures?

The perspective of institutional economics and its related concept of rent-seeking may be the answer. Lustosa da Costa (2010) indicates that this perspective would be the basis for the last administrative reform experienced in Brazil, which started in 1995. Former minister Bresser-Pereira (2006) – the most important author of this reform – claimed that what drove most attention to it was the increasing importance that had been given to the protection of *res publica* against rent-seeking strategies.

The problem with the notion that the fundamentals of fighting corruption within the highlighted program are based on this concept is that, according to several studies in the literature on corruption, rent-seeking produces a narrow understanding of this phenomenon. This is because the approach of rent-seeking on corruption tends to ignore some macro- and micro-level political, economic, social, and cultural aspects that may be critical for understanding the causality of the practices related to this phenomenon in different organizations, fields, and societies. This approach assumes that the causes related to these practices end up being incentives resulting from institutional failures, which decrease the ability to constrain improper behaviors. Therefore, the anticorruption strategies guided by the rent-seeking view are usually prescriptions based on the idea that intensifying surveillance and punishment is sufficient to reduce the levels of corruption, since they increase the costs of corrupt activities (GRAAF, 2007).

This paper investigates the fundamentals of tackling corruption within the accountability program conducted by the CGU, formalized through official documents, in order to examine whether they match the rent-seeking view on corruption.

The first reason for this research lies upon the importance of the notes brought by the literature about the limitations of rent-seeking and in the fact that such comprehension can orient the anticorruption strategies within the highlighted program. The second refers to the possibility that Brazilian democracy remains a *delegative* type of this regime – a situation in which, according to O'Donnell (1991; 2003), it is assumed that the (horizontal) accountability is limited. The problems between the Presidency and its base in Congress at the beginning of Rousseff's second mandate indicate that the Brazilian regime may still represent this kind of democracy. This way, the goal herein is to stimulate the debate on the approaches that have guided corruption-fighting within Brazilian accountability programs and their possible limitations.

Based on bibliographical and documentary research and through adopting content analysis, this paper is composed of three sections. The first explores what the literature on corruption has revealed about understanding of this phenomenon through rent-seeking and the possible limitations of this concept. The second analyzes the accountability program conducted by CGU and seeks to select the official documents whose contents can reveal its corruption-coping fundamentals related to the definition of this phenomenon, its possible causes, and the best measures to address it. The third is the application of technical-thematic categorical content analysis to selected documents to verify whether the fundamentals of tackling corruption within the highlighted program are identified with the approach based on rent-seeking.

## The approach to corruption based on institutional economics

This section studies the institutional economics on corruption, especially rent-seeking and the limitations pointed out by the specialized literature, as well. The objective herein is defining references to identify the fundamentals of tackling corruption within the accountability program, conducted by CGU.

In his study of the theoretical frameworks of corruption, Filgueiras (2008b) states that, since the 20th century, two approaches have organized research on corruption in accordance with two agendas. These agendas express options for policies in the international framework, marking great paradigms of concepts and practices related to the idea of corruption.

The first agenda, which was hegemonic until the 1980s, deals with corruption from the standpoint of modernization theories. It is based on a dichotomous view of society. Such a perspective sees corruption as more prevalent in less-developed societies. The causes of this phenomenon would be related to possible dysfunctions in the political institutions of those societies (FILGUEIRAS, 2008b). This approach to corruption uses patrimonialism as a central concept for understanding the institutional arrangements of the societies where this phenomenon is more widespread. In those societies prevails the type of legitimate domination based on “tradition,” according to Weberian categories, and so the social relations would be guided by the confusion between the public and the private, turning corruption into a trivial phenomenon within the relations between state and society (SOUZA, 2008).

The second agenda has become hegemonic since the 1990s. It has been based on institutional economics, once international financial institutions like the World Bank and the International Monetary Fund started to defend market-oriented reform programs (FILGUEIRAS, 2008b).

Lustosa da Costa (2010) indicates that theories and concepts related to the above approach are the basis of the New Public Management (NPM), which has guided the management reforms (or “managerial,” according to this author), like those initiated by the Brazilian Federal Government in 1995. The most important proponent of this reform, former Minister Bresser-Pereira argued that that Brazilian public administration should evolve from the bureaucratic paradigm to a management one, considering that the first may have been only appropriate:

[...] when the patrimonial values were dominant; but they are inadequate now, when the confusion between public and private assets is universally rejected. On the other hand, the new ways of *res publica's* appropriation by the private sector, that have emerged, cannot be prevented by bureaucratic methods. The rent-seeking is usually a more subtle and sophisticated way of privatizing the State and requires the use of new counterstrategies (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 29, own translation).

Rent-seeking, as well as other theories related to institutional economics, arose under the assumption that social, economic, and political phenomena must be understood as resulting from the will of individual agents (methodological individualism), assuming that such agents behave as *homo económicos*, guided by economic rationality, even limited as it is, in order to get amoral satisfaction of their own interests. The construction of thought on corruption from the rent-seeking theory refers to other theories related to institutional economics, including rational choice theory, transaction costs theory, game theory, public choice theory, and the principal-agent dilemma.

Rational choice theory claims that the behavior of individuals (agents) can be understood in terms of the capacity of institutions to shape their rational processes and influence their particular interests. To Marques (1997), the rational choice assumption is also the theory of payoffs, which assumes that agents' decisions depend on positive or negative incentives generated by institutions. Analyzing corruption through the theory of payoffs corresponds to using the theory of bribery (SILVA, 2001).

The theory of transaction costs relates to expenditures that institutional arrangements can generate to certain political or economic transactions, considering that those costs vary in the extent to which institutions mean increasing or decreasing uncertainties. When an agent receives a bribe to speed up issuance of an operating license, for example, it is understood as a transaction cost to the business owner who needs the license and as an incentive (payoff) to corruption in the view of the agent who carries out the state prerogatives (SILVA, 2001).

Game theory relates to the rent-seeking approach, bringing the study of decision-making between individuals – in which the decision of one affects the results of the other, and vice versa – to this line of thought. Such theory brings to the research on corruption a model of strategic analysis based on trust dilemmas and on limited predictability, information-sharing between agents in competition, consent, cooperation, and balance “inefficiency,” typically exemplified by the “prisoner’s dilemma” (MARQUES, 1997).

Usually related to rational choice and game theory, public choice theory is aimed at understanding constitutional designs and institutions related to the typical collegiate decisions of legislative or electoral processes. Andrews and Kouzmin (1998) point out that the difference between rational choice theory and public choice theory arises when this second theory is not based on the Hobbesian conception of human nature, considering that collective decisions may also result from altruistic interests. For this theory, autonomy and bureaucratic insulation can cause large deviations in public interest, since these insulated decisions could be

taken only to preserve or expand the satisfaction of particular interests of their agents (ANDREWS and KOUZMIN, 1998).

The principal-agent dilemma proposes that politics and the economy arise from contradictory relations. In this way, both the provision of public services and the implementation of public policies, as well as the issuing of laws and regulations usually result from interactions between actors with mismatched interests. At this point, one new challenge arises: balancing the action performed by the agent with the remuneration paid by the principal, even with the asymmetry of information between the agent – whose knowledge of the action undertaken predominates – and the principal, who must pay the agent. These relationships will be more or less harmonious to the extent that the institutions are able to establish a balance between the actors and to honor the commitments between them (PRZEWORKI, 2006).

In relation to the rent-seeking thesis of corruption, this dilemma arises from the possibility of agents (politicians, bureaucrats, and businessmen) achieving a public business advantage to the detriment of the main interested parties (citizens) because of the informational deficit (opacity) of their actions and the consequent deficiency of accountability systems to ensure compliance.

Emerging from the theories and assumptions related to institutional economics, Krueger (1974) coined the term “rent-seeking” to describe the effects of *rent-seeking societies*, where many monopolies and privilege networks exist. This study aimed at explaining how unbalanced institutional arrangements encourage economic agents to maximize their welfare through the promotion of income transfers within society at the expense of actions that would be more economically efficient.

Thus, from the rent-seeking perspective, corruption is an opportunistic behavior of amoral agents, manifested through illegal actions aimed at providing “rent” transfers that meet their particular interests to the detriment of the public interest. These behaviors result from incentives provided by flawed institutional arrangements that allow the existence of monopolies, privilege networks, excessive discretion in the conduct of public affairs, and inadequate or insufficient accountability mechanisms (KLITGAARD, 1994; SILVA, 2001).

Based on this approach, the corrupt act results from the agent’s perception of the possibilities for gain weighed against the possibility of being caught and, if caught, the chance of being properly punished (VIEIRA, 2006). Considering the assumptions of rational choice and incentives, corruption levels in different countries depend on how agents “realize” the weaknesses of the institutions, since it is on this basis that they calculate whether the potential benefits outweigh the possible costs of corrupt activity.

This is the principle that underpins the corruption perception index (CPI) of Transparency International (TI), as a valid instrument to rank different countries by comparing the level of perceived corruption. This index results in a ranking of corruption from a limited set of variables, based on the perceptions of entrepreneurs about how the institutional arrangements of each country are identified, or not, with a standardized (and limited) set of attributes, which would be a supposed arrangement that would not encourage corruption (ABRAMO, 2006).

In line with this, Silva (2001) argues that corruption levels will be higher in states with excessive monopolies, privilege networks, and poor controls, where social relations are more driven by examples typical of Weber's traditional type of legitimate domination, which is characterized by the prevalence of patrimonialism. As Filgueiras (2008a) indicates, the approach to corruption oriented toward institutional economics has commonalities with the approach based on the perspective of modernization, once both approaches understand that the causes of the practices that cause this phenomenon to materialize are related to the existence of incentive systems.

Klitgaard (1998) proposes a model explaining causality of corruption through an equation that takes into account three variables. This model shows that this phenomenon is directly proportional to the number of monopolies and prerogatives exercised with discretion and inversely proportional to accountability: "Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability".

This understanding of corruption indicates that this phenomenon materializes through different practices that take shape according to the shortcomings of the institutional apparatus, whether contingent – such as the need for rapid spending to respond to a disaster – or permanent – such as the existence of patrimonial relations. Thus, when an agent perceives – from the balance between earning opportunities and the risks of being discovered and adequately punished – the possibility to derive advantage from his office or from participation in, supervision, or payment of contracts, even if to the detriment of the public interest, he becomes corrupt himself.

Proposals to cope with corruption based on Klitgaard's approach focus on institutional reforms, since institutional failures are the main causes for this unwanted phenomenon. According to Klitgaard (1994), the fight against corruption on this basis should include actions aimed at:

- a. establishing meritocratic and impersonal selection procedures for agents;
- b. adequate organizational structures and decision-making processes with view to the segregation of duties and discretion mitigation;

- c. formalization of actions to survey and analyze information on cases of corruption;
- d. changing the relationship between the benefits and costs of corruption, in order to discourage opportunistic behavior of agents.

Silva (2001) discusses the State's inability to greatly reduce the monopoly and its own discretion of action. The author also admits the impossibility of reducing the benefits of corruption and of transforming public administration toward ordinary managerial practices. Thus, he argues that the only way to become effective at coping with corruption is through institutions that increase the costs of corrupt activities through accountability mechanisms – hardening of surveillance and increasing sanctions on agents responsible for public affairs, given that the greatest cause of corruption is *impunity*.

In his study of the concept of accountability, Schedler (1999) points out that accountability refers to the efforts and institutional mechanisms aimed at disciplining the exercise of power. Thus, this concept refers to the ability of a particular institutional arrangement to make public the decisions and actions of agents, as well as their justifications/results, assign responsibility to such agents, and impose sanctions or grant them rewards for bad or for good behavior.

Accountability is a radial concept<sup>1</sup> frequently built on two dimensions: answerability and enforcement. While the former refers to the provision of information about decisions and actions and their respective justifications, the second refers to positive (rewards) or negative (sanctions) reinforcement, resulting from such decisions or actions. The idea that institutions will only be effective in guiding the behavior of agents if there is an accountability system that makes possible a close relationship between these two dimensions – that can detect bad behavior and punish the responsible agent – is typically associated with the institutional perspective (SCHEDLER, 1999).

Given the positions on the application of rent-seeking for understanding corruption, different works indicate its limitations.

The first limitation refers to the ideas of Silva (2001), who argues that the major reason for corruption is *impunity*. Filgueiras (2008a; 2009) argues that theories about corruption related to institutional economics tend to ignore the historical aspects of this phenomenon in different societies. From these bases, the feeling of

---

<sup>1</sup> According to Schedler (1999, p. 18), “accountability does not represent a ‘classical’ concept displaying a hard core of invariable basic characteristics. Instead, it must be regarded as ‘radial’ concept whose ‘subtypes’ or ‘secondary’ expressions do not share a common core but lack one or more elements that characterize the prototypical ‘primary’ category.”

impunity would be the only relevant cause of corruption. Thus, the space and time for corruption would be understood as homogeneous.

The very sense of sufficiency that proponents of such a perspective relate to the aforementioned CPI shows that this approach understands the causes of corruption under the assumption of homogeneity. Based on this comparative index, the historical, political, cultural, or economic aspects do not matter for understanding that phenomenon.

Bignotto (2011) warns that the uncritical use of the theoretical framework of institutional economics (as well as the modernization theories) reduces corruption analysis to a mere comparative study between societies. Thus, advanced societies would be the models to be followed by developing ones. According to these terms, the rent-seeking approach simplifies the discussion on corruption, leading to certain features being forgotten, which may be important for understanding this phenomenon within a given time and space, where and when practices may have different causes and forms.

This simplistic and standardized understanding of corruption engenders policies in which the perspective on accountability leads to ideas for programs based on “zero tolerance” prescriptions. This kind of view guides anticorruption activities to increase costs of corruption by intensifying measures related to surveillance and punishment (GRAAF, 2007).

The rent-seeking perspective thereby ultimately ignores some causes of corruption in different societies or organizations that can be related to structural limitations or critical junctures. In this sense, when a surveillance activity finds a deviation, an accountability program based on rent-seeking will only analyze the behavior of agents evolved to punish them. The problem is that, if their scope is limited to the behavior of individuals, these two measures (surveillance and punishment) will not recognize other possible macro- and meso-level conditions that can cause corrupt practices to be found and punished. Graaf (2007, p. 67) presents L.W.J.C. Huberts’s ideas, which indicate that, to understand the causality behind corrupt practices, variables of different levels need to be considered:

When discussing fraud and corruption [...], he states that three levels of factors are at play. At the micro level are those that deal with individuals and their work. At the meso level are characteristics of the organization, which are distributed among leadership, organization structure, personal policy and organization culture. Third, there is a whole range of factors on the macro level, including changes in criminality, rules and laws, and so on.

To Huberts (2010), a model for understanding corrupt practices has to be able to reach and combine different conditions of different levels (social, organizational, and

individual) that can cause those practices. If their combination causes corruption, those conditions can be understood through John L. Mackie's idea related to the *INUS conditions*: "'Insufficient' but 'Necessary' part of an 'Unnecessary' but 'Sufficient' condition for the effect" (HUBERTS, 2010, p. 149).

Following this idea, accountability program based on rent-seeking do not face the structural causes related to social or organizational aspects or situations. This way, some kinds of corrupt practices continue to occur without significant variations. Considering the limitations of the rent-seeking perspective, the structural causes will not be addressed, and the resulting practices will have a *long life*.

Because this view does not consider some variables related to macro- and meso-level conditions of deviant practices, it produces a reduced accountability model that imposes some control measures designed without the necessary attention to the particularities of organizations and processes.

The second limitation relates to the first. The thinking about accountability based on rent-seeking ends up leading to the idea that *the more vigilance and punishment, the better*. This tilts the adoption of measures designed and evaluated without taking into consideration the aspects and characteristics of the areas where they are applied and any effects (externalities) that may affect the results in these alleged areas.

Graaf and Van der Wal (2010) argue that there is a partial, but inherent, antagonism between public values focused on integrity and those focused on efficiency. It is essential that organizations and processes in public administration be guided in order to ensure *compliance*, once the lack of legal and moral margins may lead the government to deviate in its purpose – a situation in which spending can increase, affecting *performance*.

However, when controls are greatly increased to confirm the *compliance*, such organizations and processes tend to suffer decreased *performance*. The frequent need for flexibility to cope with contingencies (often unforeseen in the budget) and to mobilize people, time, and resources to, for example, conduct checks and balances or comply with auditor's requirements (ANECHIARICO and JACOBS, 1996) should always be considered.

When this situation occurs, accountability happens to be only about monitoring the activities of agents regarding possible deviations and so paying great attention to formal issues that are of little use to society. Thus, accountability may end up becoming mere verification of the correct application of the rules, mitigating the analysis of the outcomes of government action.

Schedler (1999) indicates that accountability is a *counter-power*, which aims to control the exercise of other powers. In this sense, accountability is a kind of

disciplinary power that imposes some parameters on agents, which represents the limits of legitimacy in specific areas, organizations, or processes. Haque (2000) observes about the relationship between accountability and public governance that it is possible to assume that those parameters refer not only to the necessary morality (integrity), but also to the objectives of government actions (effectiveness).

Thus, accountability is not only meant to fight corruption. This kind of institution also aims to promote the effectiveness of governmental actions, imposing performance as a parameter of legitimacy that has to be observed by the agents within its scope.

Turning to the third limitation, Bresser-Pereira (1997a; 1997b) argues that, in Brazil, the fight against corruption and inefficiency is considered a duty of the state, precisely because it is rightly linked to the idea of *res publica*. Thus, the accountability institutions have to ensure that public policies be guided by the public interest, in order to reach what is most essential to republican and civil rights: citizenship and equality.

As O'Donnell (1991; 2003) indicates, in the new polyarchies of Latin America, where democracy is *delegative*, the limitation of the components related to republicanism and liberalism makes (horizontal) accountability usually less effective. Therefore, the debate on accountability in Brazil must involve issues related to relevant themes about those components and their relationship with democracy, such as representation, the participation of society in setting the political agenda, the fight against economic and social inequality, and the very relationship between the state and society.

The problem is that if the accountability perspective is based on rent-seeking, it will tend to ignore the possible relationship between corruption and those macro issues. This way, the accountability institutions that may be less effective in Brazil due to the limitations of its democracy can reinforce these same limitations since they may not be able to observe and to question the structures of power, which in some way can be relevant conditions in causing corruption.

## **The accountability program of the Brazilian federal government**

This section examines the accountability program of the Brazilian federal government that has been conducted by CGU. The aim is to verify the set of official documents that inform the fundamentals of fighting corruption within this highlighted program, introducing the concept of the phenomenon that is its target, presenting the causes of corrupt practices in Brazil, and pointing out the best ways to face them.

The President's Provisional Measure (MP) No. 2143-31 established the CGU in 2001 with the name "General Internal Affairs of the Union." Initially, CGU was the agency responsible only for the promotion of disciplinary liability. In the letter sent to the first Minister of CGU to inform about her nomination, Fernando H. Cardoso, then President of Brazil explained the reasons for creating that new accountability agency. The reasons he presented were related to the need to combat impunity, as an effective way to tackle corruption, and to prevent the installation of parliamentary committees of inquiry, with supposed electioneering objectives (CGU, 2002).

In 2002, the Brazilian Government adopted the Inter-American Convention against Corruption, which in its third article calls on states to create, maintain, and strengthen *governmental comptroller-generals* in order to develop mechanisms for preventing, detecting, punishing, and eradicating corrupt acts (BRAZIL, 2002). In the same year, Presidential Decree (PD) No. 4177 attributed the functions related to internal control and ombudsmanship to CGU, and MP No. 37, for the first time, attributed the name *Comptroller-General of the Union* to CGU (CGU, 2003).

In 2006, the Brazilian Government adopted the United Nations Convention against Corruption, which in its sixth article calls on states to ensure the existence of an agency in charge of preventing corruption (BRAZIL, 2006). In the same year, PD No. 5683 attributed to CGU the function of preventing corruption by promoting transparency and social control.

Thus, located within the Presidency, CGU is the central accountability agency of the Brazilian Federal Government. Because of its mission, nowadays CGU conducts the governmental program that promotes internal control, transparency, ombudsmanship, and disciplinary liability within the bureaucracy related to the Federal Executive Branch (CORRÊA, 2011). In order to ensure the proper execution of these above-mentioned accountability functions, the CGU, as a central agency, is responsible for the normative orientation, coordination, and supervision of other federal institutions in its scope. The CGU also executes specific accountability activities when necessary, which can be accomplished through partnerships.

Although the Brazilian literature on accountability institutions commonly refers to CGU simply an *internal control agency*, this formal perspective seems to be based on the idea that the role of the CGU would merely supplement the external control exercised by TCU. This construction is considered insufficient and reduced for this research.

The CGU competences exceed (formal) internal control, reaching, as seen, the promotion of transparency and social control, the ombudsman, and the disciplinary activities in the Executive Federal Branch, functions that are not components of the external control of TCU. As a member of an accountability institutional network, the

CGU supports TCU in its control activities and shares information with it and with other agencies responsible for activities related to accountability functions, such as the Federal Police, Prosecutors, Attorney General of the Union, and others (PRAÇA and TAYLOR, 2014).

There is a second issue about CGU in the Brazilian literature on accountability institutions. Its role is commonly related only to the prevention and fight against corruption. As mentioned in the first section, the ordinary functions of an accountability agency are not only intended to promote integrity. As a function/power aimed at ensuring that governments (and its agents) act within all dimensions that constitute *legitimacy* (SCHIEDLER, 1999), accountability also requires that the actions of those within its scope are guided by values related to performance. On this point, this paper assumes that the fight against corruption is a part of the role of the accountability program conducted by CGU.

Searching for documents whose content could inform the formal fundamentals that are investigated here, it was conducted a first exploratory investigation on CGU's website. This initial research did not find any references to possible official foundations of the program highlighted. However, there are other interesting references to the purposes of this work, which indicated the need for expanded information-gathering:

- e. CGU is the federal agency responsible for implementing the provisions of international conventions on corruption to which Brazil is a party;
- f. this research only found information on CGU's partnerships with national and international organizations aimed at investigation activities, intelligence, auditing, prosecution, as well as the judicial system;
- g. much information and many publications were related to recent actions aimed at improving public management and assessing the performance of public policies;
- h. according to the management reports of CGU from 2001 to 2013, its activities in the period were planned, budgeted, and evaluated through a program belonging to the quadrennial plans of the federal governmental (PPA).

Regarding this last item, the scope of the first exploratory investigation was enlarged to include the official documents related to PPA. It was found that the program aimed at promoting the above-mentioned accountability functions conducted by CGU, was formalized and included, for the first time, in the 2004–2007 PPA edition.

Initially entitled “Internal Control, Prevention and Combating Corruption” and identified by the code 1173 (BRAZIL, 2004; 2008), this program has changed little since its creation. Table 1 provides key information about this program and its final actions.

**Table 1 - Information about the 1173 program and its final actions**

<b>Information about the Program</b>	
Title	Internal Control, Prevention, and Combating Corruption (code 1173)
Responsible	Comptroller-General of the Union (code 20125)
Objective	Developing the internal control activities of the Federal Executive Branch and strengthening investigation and prosecution of irregularities in order to prevent corruption, fight impunity, and increase the transparency of public administration.
Target	Government
<b>Final Actions</b>	
Title	Goal /Description
Preventing Corruption and Transparency (code 2B13 )	Preventing corruption by promoting transparency, stimulating social control, strengthening the management of public resources, and adopting rules and procedures that increase the efficiency of public administration.
	Dissemination of information to society and public officials, through the implementation of systems, events, preparation, and distribution of manuals aimed at social control and management of federal public resources, training of public officials and drafting proposals for focused standards to improve the Brazilian State and measures to prevent and combat corruption.
Supervision and Control of Application of Federal Government Resources (code 2D58)	Verifying the lawfulness and evaluating the results on the effectiveness and efficiency of budgetary, financial, and patrimonial management of the organs and entities of the federal administration; assessing the implementation of federal government programs; verifying the application of federal resources by states, municipalities, and private entities in compliance with the provisions of item II of Article 74 of the Constitution.
	Monitoring the implementation of programs and actions conducting control actions over states and municipalities by random choice. Creating efficient mechanisms for investigation and determination by partnership with the Attorney General's Office (AGU), the Court of Accounts (TCU), and the Public Prosecutors (MPU). Annual certification of accounts and assessing the management of the bodies and funds of federal public administration.

Disciplinary Liability (code 2B15)	Combating impunity by disciplinary liability activities.
	Initiation, recommendation, avocation, and monitoring of administrative investigations, and disciplinary administrative proceedings; training of federal public servants in disciplinary procedures to form committees; review of current standards for administrative disciplinary process; guidance and regulation of the exercise of disciplinary functions of the Federal Executive Branch.
Management of Ombudsman System (code 4998 )	Organization, harmonization, and integration of the actions of the ombudsman units of the Federal Executive Branch.
	Organization of ombudsman system within the Federal Executive Branch, under the technical coordination of the CGU, and promoting the improvement of their activities in order to facilitate and strengthen the relationship with citizens and public institutions.

Source: CGU (2011).

The objective of the 1173 program and its final actions, as shown in Table 1, refers to the four accountability functions already mentioned, promoted by CGU.

In the 2004–2007 PPA, program 1173 was connected to the mega-objective: “promotion and expansion of citizenship and strengthening of democracy,” focusing particularly on the commitment to “fight corruption” and its guidelines (BRAZIL, 2004). In the 2008–2011 PPA, this program was connected to the goal of government “strengthening democracy, with gender equality, race and ethnicity and citizenship with transparency, social dialogue and guarantee of human rights” with a special emphasis on the theme “transparency and social dialogue (MPOG, 2007).

The 2012-2015 PPA was designed using a new methodology, in which the 1173 program was transformed into the action “Internal Control, Prevention of Corruption, Ombudsman and Correction,” under code 2D58. This action is included in the program entitled “Management Program and Maintenance of the Presidency,” code 2101. The final actions, referred to in Table 1, were transformed into *budget plans* with codes 0002, 0003, 0004, and 0006, which kept the same purposes and descriptions as finalist actions 2B13, 2D58, 2B15, and 4998 of the 1173 program in the previous PPA.

In this more recent PPA, the 2D58 action is connected to the theme “democracy and improving public management,” included in the section entitled “strategic dimension.” The only reference to such a subject (and throughout the 2012–2015 PPA), which seems to refer to the fundamentals of the 2D58 action, is presented below:

Research activities, investigation and prosecution of irregularities should be strengthened in order to assist in correcting occasional weaknesses that

could compromise the implementation of policies, prevent corruption, fight impunity and increase the transparency of public administration (MPOG, 2011, p. 264, own translation).

Although this second exploratory investigation has found information in the PPA on the relationship between strategic objectives and corruption-fighting through the 1173 program, those objectives do not present definitions of this phenomenon, its causes, or arguments for the measures adopted.

Considering that the 1173 program (and the 2D58 action) deals with a phenomenon understood as relevant in Brazil, it was considered possible that its fundamentals were included in the commitments made by the various coalitions in the presidential election campaign. Reading the proposals of the electoral coalition led by the Workers' Party (PT), which won the presidential elections in 2002, 2006, and 2010, this research found the following:

a) the “Lula for President” coalition, the winner of the 2002 presidential election, presented in its formal electoral program (2002, FEP) a paper that summarized its commitment to confront corruption, entitled “Combating corruption: commitment to ethics” (PT, 2002), that is considered detailed in terms of the fundamentals, giving a definition of corruption, its possible causes, and the best ways to face it, as explained below:

- its structure denotes concerns with the reasons for confronting corruption:
  - “Introduction,” which presents the motivations for proposed measures tackling corruption as proposed;
  - “What is corruption,” which presents the definitions of this phenomenon and its causes;
  - “Diagnosis,” which presents the reasons for the spread of corruption in Brazil and the need to combat it;
  - “Guidelines to combat” corruption;
- these guidelines of this FEP paper, at least initially, seem oriented to the 1173 program in the 2004–2007 PPA, because:
  - it presents seven goals associated to 22 proposals to tackle corruption;
  - comparing the last two paragraphs of the introduction of this FEP paper with the text of the commitment “to fight corruption” related to the mega-objective “promotion and expansion of citizenship and strengthening of democracy” of the 2004–2007 PPA, it is possible to affirm that the second is almost a literal transcription of the first (PT, 2002; BRAZIL, 2004);

- o analyzing the proposals of the “commitment of government” of this FEP, it is seen that those proposals related to the goals, “1. Federal budget: transparency and participation,” “3. strengthening the regulation and supervision of financial flows,” “5. rebuilding control mechanisms to corruption,” and “7. international action”, reproduce the objective of the 1173 program and the purposes of final actions, described in Table 1.
- b) for the next presidential election, which took place in 2006, the winning coalition, also known as “Lula for President,” presented other FEP, entitled “Government Program 2007/2010,” was not considered for the purposes of this study, considering that:
  - there was not a specific FEP paper for coping with corruption, which describes anticorruption policies and their reasons why;
  - among the notes on the subject, there were only references to some considerations about continued confrontation against corruption that was already being conducted in the section entitled “State Reform”, subsection “Anti-Corruption and Transparency” (PT, 2006), with no indication of concepts, numbers, and diagnoses of corruption in Brazil, but only a list of commitments without significant innovation compared to 2002;
  - the 1173 program and its actions were slightly changed between the 2004–2007 PPA and 2008–2011 PPAs;
- c) for the presidential race of 2010, the winning coalition, called “For Brazil keeps on Changing,” presented a FEP entitled “The 13 programmatic commitments of Dilma Rousseff for debate in Brazilian society,” was not considered for the purposes of this study, considering that:
  - as well as the former, there was not a specific FEP paper for coping with corruption, which describes anticorruption policies and their reasons why;
  - among the notes on the subject, these refer only to the presentation of information that: “[...] State reform would give more transparency and permeability to the demands of society, and ensure effectiveness in combating corruption” (PT, 2010, p. 9, own translation), in the section entitled “Expand and strengthen political democracy, economically and socially.”

## Investigating the fundamentals

The analysis of the documents mentioned in the previous section resulted in selection of the *2002 FEP paper* elaborated by the coalition that won the 2002 presidential election in Brazil, which presents the analysis and the commitments to face corruption. This document presents the set of ideas that, at least initially, served

as the official foundation for tackling corruption in the 1173 program, referred to in the objectives related to this theme in PPA, since its 2004-2007 edition.

It is noteworthy that the exclusion of the 2006 and 2010 FEP of the PT was due to the fact that these electoral programs only reaffirm, in summary, the fundamentals and commitments informed in the 2002 FEP paper of the PT on corruption-fighting, without bringing any new diagnostics, motivations, definitions of corruption, or guidelines.

To analyze the fundamentals informed in this paper, the content analysis methodology of Bardin (1977) is highlighted through categorical-thematic analysis, once it allows us to *discover the units of meaning that constitute the essentials of communication*. It is assumed that this methodology and its technique, even for a single document, can evidence the set of meanings attributed to corruption, which were the basis, at least initially, of the anticorruption measures in the 1173 program.

In a second reading of the 2002 FEP paper on fighting corruption, the encoding that would be used to reference the indices and to develop the indicators was set up, which established the following:

- a) noting the statements of the program commitments and the way they are organized into sections, it was found that such statements should be divided into three groups related to their purposes within the text, i.e., the *themes* that serve as context units:
  - there are statements whose purpose is to present the *definition of corruption and its causes*;
  - there are statements intended to demonstrate the *importance of improving corruption-coping in Brazil*; and
  - there are statements whose purpose is to present the *strategies to improve corruption-coping in Brazil*;
- b) regarding the registration unit, the *ideas* were used that emerge from the statements that express in themselves a thought about the themes (context units) above, since *the text can be split into constituent ideas, in statements, and in propositions that convey isolable meanings* (BARDIN, 1977);
- c) regarding the listing rule used, it referred to the *frequency*, taking into account the number of statements by *idea*, starting from the assumption that the more often an *idea* about a *theme* appears in a text through their statements, the more important it is. In other words, *the importance of a registration unit increases with the frequency of appearance* (BARDIN, 1977);

d) regarding the categorization rule:

- We used the thematic (given the type of context unit and record selected) that aimed at the classification of the statements found in different *ideas*, which in turn are associated with different *themes*;
- they were defined as *ideas a posteriori* about inventory from the analogue and progressive classification set of *statements*.

The ultimate exploitation of content was carried out using the inventory of the statements found in the 2002 FEP paper on corruption-fighting in categorizing ideas and their association into one of three selected themes, whose results are presented in Table 2.

**Table 2 - Consolidation of the results of the categorical thematic analysis**

Theme	Idea	Number of statements
<b>Definition of corruption and its causes</b>	Corruption is the privatization of the public interest (*)	3
	Corruption stems from weak institutional control	2
	Corruption stems from opacity	2
	Corruption is illegal (**)	1
	Corruption stems from weak criminal laws	1
<b>Number of Statements Related to the Topic</b>		<b>9</b>
<b>Importance of improving corruption-fighting in Brazil</b>	In Brazil, relations remain patrimonial (*)	6
	In Brazil, the privatization of the public interest is widespread (*)	3
	Corruption in Brazil has links abroad (**)	2
	Opacity is the rule in public affairs in Brazil	2
	Brazil is poorly positioned in the CPI/IT	2
	Control in Brazil is still deficient (*)	1
	Brazilian penal institutions are insufficient	1
<b>Number of Statements related to the topic</b>		<b>17</b>
<b>Strategies to improve corruption-coping in Brazil</b>	Strengthening institutional control (*)	7
	Encouraging social control	5
	Promoting transparency	5
	Increased rigor on politicians and bureaucrats (*)	3
<b>Number of Statements related to the topic</b>		<b>20</b>
<b>Total number of statements found in the 2002 FEP paper from which emerges an idea about the set topics</b>		<b>46</b>

**Note.** (\*) Ideas related both to the understanding of model-centered patrimonialism, as the model focused on rent-seeking. (\*\*) Ideas that do not indicate any particular theoretical model for dealing with notions found in various theoretical perspectives on corruption.

Given the results in Table 2, the following points have to be highlighted:

- a. all 46 collected statements refer to ideas that lead to the very rent-seeking approach, except two (“corruption is illegal” and “corruption has links abroad”), which related to ideas that can be found in several approaches;
- b. 25 statements – just over half – relate both to ideas that encompass the rent-seeking vision and patrimonialism as well;
- c. the statements related to “definition of corruption and its causes,” are based on the idea of “privatization” of public interest and on the assumption that corruption is caused by weak controls and opacity;
- d. the statements related to the “importance of improving corruption-coping in Brazil,” are based on the diagnostics which indicate the existence of flawed institutional arrangements;
- e. on the topic above, the CPI ranking remains in use to indicate that the level of corruption in Brazil is high compared with other institutionally developed countries;
- f. the ideas related to “strategies to improve corruption-coping in Brazil,” are connected with the rent-seeking vision, regarding the control of corruption, mainly related to increased costs of corrupt behavior.

Some points arising from the content analysis of the 2002 FEP paper on fighting corruption and in the second section remain worth mentioning:

- a. this research did not find any references that relates such fighting corruption with discussions on the need for institutional reforms, considering, as already seen, that *structures of power can cause corrupt practices*;
- b. this research did not find any references in the 2002 FEP paper (neither in the 1173 program, nor in the 2D58 action) that relate corruption-facing to possible efforts related to review state monopolies and discretion in the conduct of public business, as argued by Klitgaard (1994, 1998) and Vieira (2006);
- c. despite the fact that the authors mentioned above also indicate that accountability mechanisms aimed at encouraging good behavior (positive) are also effective measures of corruption-coping (as rewards), this research neither found any references to these kinds of ideas in the 2002 FEP paper on corruption-fighting (neither in the 1173 program, nor in the 2D58 action).

Herein, it is indicated that the fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian federal government, formalized in official

documents, can be linked to the approach to corruption based on rent-seeking. However, some considerations must be made:

- a. in the first section, a thorough study was not conducted on rent-seeking, while sufficient benchmarks were raised to examine whether this concept is the theoretical basis of corruption-fighting within the accountability program conducted by CGU;
- b. the restrictions mentioned in this research to the application of rent-seeking were brought from the literature and not from the empirical analysis of anticorruption actions and their outcomes and consequences;
- c. the official document whose content was explored to investigate the fundamentals of the accountability program conducted by CGU informs of the formal analysis and commitments that were elaborated in 2002, then it is possible that:
  - the content of that document may not represent the possible changes that would have happened in the perspective and measures to combat corruption since 2002 (this idea may explain the reasons for the existence of references to actions related to the promotion of public management improvements and assessments to the performance of public policies, found in the first exploratory investigation);
  - the anticorruption measures conducted by CGU may have been guided by other perspectives and values which have not been mentioned by official documents.

These above points do not invalidate the confirmation that the initial formal fundamentals of the highlighted program, presented in the 2002 FEP paper on fighting corruption, linked to the rent-seeking approach on corruption. Seeing these results, this paper emphasizes that the debates over Brazilian accountability must reach more than instrumental issues that may cause corrupt practices, considering that:

- a. as pointed out by O'Donnell (1991; 2003), (horizontal) accountability in *delegative* democracies presents limits, and, given the problems in the relationship between the Presidency and its support base of representatives in Congress, Brazil may represent this kind of democracy;
- b. this identification indicates that the corruption the Brazilian federal government faces is probably based on a theory that does not contest the structure of power, ignoring the possible relationship between corrupt practices and the limits of democracy and citizenship.

To be effective, an accountability program in Brazil (and in other societies) needs to reach and combine different macro- and meso-level political, economic, social, and cultural aspects that could cause corruption. Thus, these programs should be able to criticize and question, if necessary, the structures that arise from these aspects in processes, organizations, or in society. This way, a program that really promotes the *idea of accountability* should be designed, conducted, and assessed to ensure that those who are in its scope be guided, by reference to all dimensions that could represent what is a legitimate exercise of powers by a representative government of a democratic society.

## Conclusion

This paper seeks to stimulate debate on the approaches that have guided corruption-fighting in Brazil and their possible limitations. Herein, the fundamentals of tackling corruption within the accountability program of the Brazilian federal government, formalized through official documents, are investigated. The work aims to examine whether those formal fundamentals are linked to the rent-seeking approach to corruption.

The first reason for this research is explained by the importance of the notes in the literature on the limitations of this concept and by the fact that such comprehension can orient the anticorruption strategies within the highlighted program, which is conducted by the Comptroller General of the Union (CGU). The second refers to the possibility that Brazilian democracy still represents a *delegative* type of this regime, a situation in which it is assumed that (horizontal) accountability is limited. The problems between the Presidency and its base in Congress early in Rousseff's second mandate allow for the possibility that the Brazilian regime still represents this kind of democracy.

The connection between these fundamentals and the approach to corruption based on rent-seeking was confirmed through content analysis of the official document that informs the basis of the highlighted accountability program, which has been institutionalized in quadrennial plans of the federal government since its 2004–2007 edition.

It is noteworthy, however, that this work is not based on analysis of the fight against corruption that is effectively being promoted by CGU, but on a document that was formulated in 2002 and that was the initial basis for the program conducted by that agency. With the passage of time, it is possible that changes in perspective on corruption have occurred. These points do not invalidate the confirmation that the initial formal fundamentals of the highlighted program are linked to rent-seeking.

Therefore, this paper emphasizes that the debates over Brazilian accountability must consider more than instrumental issues. To be effective, an accountability program in Brazil (and in other societies) needs to reach and combine different macro- and meso-level political, economic, social, and cultural aspects that could cause corruption. Thus, these programs should be able to criticize and question, if necessary, the structures that arise from these aspects in processes, organizations, or in society. This way, a program that really promotes the *idea of accountability*, should be designed, conducted, and assessed to ensure that those who are within its scope be guided, by reference to all dimensions that could represent what is a legitimate exercise of power by a representative government of a democratic society.

## References

- ABRAMO, C. Percepções pantanosas. *Revista da CGU*, 1, n. 1,, p. 117-121, 2006.
- ANDREWS, C.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. *Lua nova - Revista de Cultura e Política*, n. 45, p. 97-127, 1998.
- ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. *The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 15-43, 2011.
- BRAZIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Planalto.gov.br*, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRAZIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. *Planalto.gov.br*, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- BRAZIL. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Anexo II - Programas de Governo. *Planejamento.gov.br*, 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2004\\_2007/Anexo\\_II-Progr\\_de\\_Gov.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2004_2007/Anexo_II-Progr_de_Gov.pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2015.
- BRAZIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. *Planalto.gov.br*, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRAZIL. Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Anexo II - Programas de Governo - Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. *Planejamento.gov.br*, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/110929\\_PPA\\_2008\\_AnexoII.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/110929_PPA_2008_AnexoII.pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, Porto Alegre, 1, p. 99-144, 1997b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38, 2006.

CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L., et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 237-242, 2008.

CGU. Relatório de Atividades no Ano de 2001. *CGU Site*, 2002. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio_gestao_cgu_2001.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2015.

CGU. Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União. *CGU Site*, 2003. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2002.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio_gestao_cgu_2002.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2015.

CGU. Relatório de Gestão - Exercício 2010. *CGU Site*, 2011. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2010.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2015.

CGU. 10 Anos de Ações e Resultados. *CGU Site*, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/10anos/index.asp>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

CORRÊA, I. M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 169-190, 2011.

FILGUEIRAS, F. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L., et al. *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 353-361, 2008b.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.

GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENNAR, P. Introduction: causes of corruption - the right question or the right perspective? In: GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENNAR, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, p. 13-20, 2010.

GRAAF, G.; VAN DER WAL, Z. Managing conflicting public values: governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration*, v. 40, n. 6, p. 623-630, 2010.

HAQUE, M. S. Significance of accountability under the new approach to public governance. *International Review of Administrative Sciences*, Londres, v. 66, n. 4, 2000.

- HUBERTS, L. W. J. C. A multi approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, p. 146-165, 2010.
- KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- KLITGAARD, R. International cooperation against corruption. *Finance & Development*, Washington D.C., v. 35, n. 1, p. 3-6, 1998.
- KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- LUSTOSA DA COSTA, F. J. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 67-102, 1997.
- MPOG. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei. *Planejamento.gov.br*, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2015.
- MPOG. Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012-2015 : projeto de lei. *Planejamento.gov.br*, 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf)>. Acesso em: 12 dec. 2014.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, p. 34-54, 2003.
- PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editio FGV, p. 39-73, 2006.
- PT. Combate à corrupção: compromisso com a ética. *Construindo um novo Brasil*, 2002. Disponível em: <<http://www.construindounovobrasil.com.br/images/downloads/combateacorrupcao.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- PT. Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010. *Bvsmms.saude.gov.br*, 2006. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_governo.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- PT. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. *Democratatas.org.br*, 2010. Disponível em: <[http://deputados.democratatas.org.br/pdf/Compromissos\\_Programaticos\\_Dilma\\_13%20Pontos\\_.pdf](http://deputados.democratatas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. [S.l.]: Lynne Rienner Publisher, p. 13-27, 1999.

SILVA, M. F. G. D. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SOUZA, J. Weber. In: AVRITZER, L., *et al. Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 81-90, 2008.

VIEIRA, J. B. Uma avaliação das iniciativas de combate à corrupção do governo federal no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006. São Paulo: Anpad. 2006.

Temístocles Murilo Oliveira Júnior

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (início em 2015), Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2013) e pela Universidade de Brasília (2000). Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, desde 2005. Contato: temuju@gmail.com

Arnaldo Paulo Mendes

Mestre em Administração pela UFF (2013) e Professor da Universidade Estácio de Sá. Contato: apmendes279@gmail.com

**RSP**

# A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho

**Maria Fernanda Alessio**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Lucas Ambrozio**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

Desempenho e legitimidade são temas clássicos da literatura sobre burocracia. Entretanto, grande parte da produção acadêmica sobre o tema na América Latina baseia-se em referenciais conceituais relacionados ao funcionamento da burocracia em períodos autoritários. A experiência democrática vem se consolidando há mais de duas décadas na região e representa uma rica oportunidade para a realização de novos estudos, principalmente daqueles que buscam extrapolar a análise de um único governo nacional. Nesse sentido, este trabalho propõe, a partir da análise dos casos empíricos chileno e brasileiro, estudar duas formas de composição dos cargos da alta burocracia, entre diversas existentes, por meio dos estudos de caso dos *Altos Directivos Públicos* no Chile e dos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* no Brasil. As duas dimensões analíticas são: desempenho governamental e legitimidade. A tese apresentada como síntese das análises é a da tecnificação da política, no caso chileno, e da politização da burocracia, no brasileiro, ambas tratadas sob uma perspectiva histórica. O referencial metodológico adotado baseia-se em análise qualitativa exploratória dos casos, operacionalizada por revisão da literatura, análise documental e entrevistas semiestruturadas com burocratas.

**Palavras-chave:** burocracia, alta administração pública, seleção de pessoal, legitimidade

---

Artigo recebido em 16 de junho de 2014. Aprovado em 11 de fevereiro de 2016.

## La composición de la alta burocracia en Brasil y en Chile a la luz de las dimensiones de la legitimidad y del desempeño

El desempeño y la legitimidad son temas clásicos de la literatura sobre la burocracia; sin embargo, gran parte de la literatura académica sobre el tema en América Latina sigue siendo fuertemente asociada al período autoritario. La experiencia democrática ha ido consolidándose durante más de dos décadas en la región y representa una oportunidad para nuevos estudios, sobre todo aquellos que buscan superar el análisis de casos únicos. Así, este trabajo propone, a través del análisis de los casos chileno y brasileño, estudiar dos formas de composición de la alta burocracia, entre varias existentes, a través de estudios de caso de los *Altos Directivos Públicos* en Chile y de los *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* en Brasil. Las dos dimensiones de análisis son el desempeño del gobierno y su legitimidad democrática. La tesis presentada como síntesis del análisis es la tecnificación de la política, en el caso de Chile, y la politización de la burocracia en Brasil, de acuerdo con una perspectiva histórica. El enfoque metodológico adoptado es el método cualitativo exploratorio, basado en la revisión de la literatura, el análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas con los burócratas.

**Palabras-clave:** burocracia, alta administración pública, selección de personal, legitimidad

## High-level bureaucracy distribution in Brazil and in Chile under the dimensions of legitimacy and performance

Performance and legitimacy are classic themes within the literature of public bureaucracy. However, much of the academic studies on the subject in Latin America is still based on conceptual frameworks related to the functioning of the bureaucracy in the authoritarian periods. In recent decades, the democratic experience in the region has been consolidating and represents a rich opportunity for new studies, especially those that seek to go beyond the analysis of a single national government. Thus, this paper proposes, based on the analysis of both Chilean and Brazilian empirical cases, to study two different models of Senior Civil Service composition, among many existing types, through the case studies of *Altos Directivos Públicos*, in Chile, and *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, in Brazil. The analytical dimensions adopted are performance and legitimacy and the thesis presented as a synthesis of the essay is the technification of politics in Chile, and the politicization of bureaucracy in Brazil, both treated from a historical perspective. The adopted methodological approach is based on the exploratory qualitative method, operationalized by literature review, documentary analysis and semi-structured interviews with bureaucrats.

**Keywords:** bureaucracy, high-level bureaucracy, personnel selection, legitimacy

## Introdução

As discussões sobre Estado e burocracia são marcadas por contextos históricos e diferentes correntes teóricas, cada qual contribuindo com novas problemáticas e diversas perspectivas de análise, que refletem as características das sociedades com a qual dialogam. Burocracia pode ser, e aqui será entendida tanto como *agente*, ator que participa ativamente da formulação, sustentação política e implementação de políticas públicas, como *estrutura*, composta de regras e ritos próprios.

Também partimos do pressuposto de que política e burocracia interagem numa relação de constante tensão e complementaridade, que será discutida, neste trabalho, sob as dimensões do desempenho (fortemente técnica) e da legitimidade (fortemente política), no recente contexto democrático da América Latina. Desde já, refutamos a tese de que essas dimensões são antagônicas. Pelo contrário, acreditamos que as burocracias nas democracias contemporâneas são caracterizadas por formatos e arranjos que visam contemplar mecanismos de busca pelo desempenho e de canais e processos de *accountability*.

O objeto empírico do trabalho diz respeito a algumas das formas e mecanismos de composição da alta burocracia pública, entendida como um lócus da estrutura de poder do Estado com grande tensão entre desempenho e legitimidade. É exigido dos ocupantes dessas posições a combinação de competência técnica e habilidade política. Desse modo, a forma com que cada Estado Nacional seleciona e forma sua alta burocracia faz diferença sobre tal tensão. Acreditamos também que essas formas são representativas das visões sobre política e administração pública contidas no interior de cada Estado, cada qual com diferentes implicações.

Na América Latina, os estudos sobre burocracia e política estão predominantemente marcados por análises empíricas realizadas durante períodos autoritários. Embora representem um momento-chave para compreendermos a formação das burocracias públicas na região, os regimes autoritários constituem períodos nos quais grande parte da discussão sobre desempenho e legitimidade esteve comprometida, ou ao menos balizada sobre parâmetros diferentes dos que a democracia atual nos desafia. Um dos impactos analíticos negativos desse período foi o aprofundamento da ideia de que o insulamento burocrático seria o único remédio para os problemas do clientelismo e para a busca pelo desempenho (GEDDES, 1994). Assim, muito do debate atual foi canalizado para justificar mais autonomia e insulamento como solução aos problemas de déficit de desempenho estatal. Passadas mais de duas décadas de construção democrática, o desafio tem sido consolidar outras lentes analíticas que permitam pensar na construção e aprofundamento dos canais de responsabilização e de coordenação da burocracia.

Nesse esforço de construção de capacidades burocráticas, Iacoviello e Zuvanic (2005) classificam o Brasil e o Chile como estratégias similares de construção de suas

burocracias, sendo as administrações públicas nacionais desses países classificadas como burocracias meritocráticas. Se, de um lado, concordamos parcialmente que as burocracias brasileira e chilena estão fortemente calcadas no princípio da meritocracia, por outro, refutamos a ideia de que as formas de composição dessas burocracias nacionais sejam similares. Acreditamos que explorar as diferenças entre estratégias e mecanismos de composição da alta burocracia nesses dois sistemas democráticos seja mais rico analiticamente do que classificá-los como dois sistemas com alta meritocracia e boa capacidade funcional da burocracia, como o faz a maioria dos estudos de natureza comparada com uma amostra grande de casos<sup>1</sup>. Assim, a pesquisa qualitativa com poucos casos comparados representa um esforço analítico de grande potencial para o avanço da agenda de pesquisa sobre burocracia e política na América Latina.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar dois diferentes modelos de composição da alta burocracia: o caso da carreira de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG) no Brasil e o dos *Altos Directivos Públicos* no Chile. Buscaremos, a partir da análise dos casos, discutir algumas implicações desses diferentes modelos para as dimensões do desempenho e da legitimidade da burocracia em ambos os países. No caso brasileiro, vale destacar que a nomeação dos EPPGGs para os postos do alto escalão não é a única possibilidade de composição da alta burocracia. Tais posições podem, ainda, ser ocupadas por servidores públicos de outras carreiras, ou mesmo por pessoas sem vinculação com a administração pública.

A partir dos dois estudos de caso, buscamos analisar aspectos da burocracia desses países do ponto de vista de sua relação com o sistema político e com sua capacidade de entregar resultados à sociedade. Para isso, adotamos como uma das principais referências as tipologias propostas por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), que demonstram a tendência, nas democracias modernas, de politização da burocracia<sup>2</sup> e tecnificação da política<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Como os estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE).

<sup>2</sup> O conceito de *politização da burocracia* utilizado neste artigo difere dos usualmente empregados nos trabalhos acadêmicos nacionais, que, em geral, associam essa prática a um processo de utilização dos cargos de livre provimento para a nomeação de membros do partido político presidencial ou de partidos da coalizão (D'ARAÚJO, 2013). Entende-se, aqui, politização da burocracia como o processo de engajamento desta com as causas e temas prioritários da agenda governamental, processo no qual são empoderadas, já que são envolvidas para além da atuação técnica, desempenhando atividades mais sensíveis politicamente e atuando em direta interlocução com os políticos. Essa característica é constatada em algumas burocracias de países da OCDE (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN; 1981). No Brasil, desde o Estado Nacional Desenvolvimentista, a presença de burocratas altamente engajados e com alta capacidade de mobilização de atores e ideias também vem sendo objeto de análise (SCHNEIDER, 1995; 1994).

<sup>3</sup> Entendemos por *tecnificação da política* a crescente valorização da capacidade técnica, tanto da burocracia quanto dos atores políticos, como aspecto legitimador de sua atuação nas organizações governamentais.

## Metodologia

Chile e Brasil tratam de modo diferenciado a burocracia do alto escalão governamental. Do ponto de vista empírico, são observadas diferenças entre as regras que estabelecem sua forma de seleção, formação e atuação. Do ponto de vista teórico, a literatura brasileira vem dando mais ênfase à análise desses atores sob a lente de teorias tradicionais sobre burocracia, enquanto as análises sobre o caso chileno buscam mobilizar literatura ainda emergente sobre o tema dos dirigentes públicos.

Argumentamos que os dois casos estão diretamente relacionados a um conjunto mais amplo de escolhas institucionais que Brasil e Chile vêm adotando, historicamente, na composição do alto escalão governamental. Enquanto o Brasil parece valorizar aspectos mais relacionados à formação de uma burocracia nos moldes weberianos, o Chile vem valorizando a adoção de instrumentos impulsionados, sobretudo, pelos movimentos de reformas no contexto da *New Public Management* (NPM). Acreditamos que a resposta a essas dimensões representa um difícil equilíbrio a ser constantemente buscado pelos governos, entre a implementação das ações reformadoras na busca pelo desempenho (entrega de melhores resultados aos cidadãos) e a combinação de diferentes formas de nomeação do alto escalão no contexto do presidencialismo de coalizão, que caracteriza os dois casos analisados.

Neste artigo, buscamos mobilizar as evidências empíricas resultantes de duas dissertações de mestrado, uma sobre o papel da burocracia pública federal na construção do Programa Bolsa Família; outra sobre o papel desempenhado pelos dirigentes públicos chilenos no âmbito do *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP)<sup>4</sup>. As evidências de ambos os estudos foram mobilizadas sob as dimensões analíticas do desempenho e da legitimidade, visando explorar as diferenças entre as experiências empíricas voltadas à seleção, formação e atuação da alta burocracia pública no Brasil e no Chile.

Ambos os casos seguem a estratégia metodológica de pesquisa qualitativa exploratória. A análise aprofundada dos casos, embora traga limitações quanto à possibilidade de generalização das evidências empíricas encontradas, permite compreender quem são e como atuam esses atores, contribuindo para a recente literatura sobre o tema (MAHONEY, 2007; PATTON, 2002).

---

<sup>4</sup> Ver SILVA, L. A. L. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família* [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar (2013); e ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes públicos, política e gestão: o sistema de alta direção pública chileno*. [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

As técnicas de coleta de dados adotadas foram a análise documental sobre os atores, buscando a compreensão mais precisa do contexto histórico e institucional no qual estão inseridos, e também a realização de entrevistas semiestruturadas com 13 funcionários chilenos (sendo seis dirigentes públicos e sete atores relevantes no âmbito do SADP) e com oito membros da carreira de EPPGG, no caso brasileiro.

Buscamos identificar suas experiências e perspectivas em relação aos desafios enfrentados e às características de perfil e atuação que permitem compreendê-los como um grupo de atores distintos dos políticos e de outros burocratas (MAY, 2004). Assim, as entrevistas contribuíram para que se extrapolasse a visão meramente formal e oficial da atuação desses burocratas, abrindo espaços para a apropriação de dinâmicas informais e relacionais (LOTTA *et al.* 2014; ADLER LOMNYTZ, 1995). A pesquisa de campo do caso chileno realizou-se em Santiago do Chile, entre 27 a 31 de agosto de 2012, enquanto as entrevistas do caso brasileiro ocorreram em Brasília-DF, no mês de maio de 2012.

Cabe ressaltar que, neste artigo, os objetivos da investigação diferem daqueles formulados no âmbito de cada uma das investigações anteriormente realizadas. No entanto, os materiais empíricos disponíveis foram novamente mobilizados com o objetivo de sugerir novos olhares teóricos capazes de levantar hipóteses e sugerir caminhos explicativos, à luz da literatura sobre legitimidade e desempenho, sobre a forma como a alta burocracia é constituída nos dois países.

### **Política e burocracia: aspectos da literatura**

A visão clássica de burocracia, presente em Wilson (2005) e Weber (1993), a define como fruto de uma organização racional pautada pelos princípios da impessoalidade, neutralidade, especialização, legalidade, meritocracia, profissionalismo, continuidade e respeito à hierarquia. No entanto, a mobilização desse conceito clássico requer atenção, já que tais autores são anteriores à formação das burocracias contemporâneas, no contexto de formação dos Estados provedores de serviços públicos de massa. Além disso, políticos e burocratas representam categorias analíticas de tipos ideais, que os próprios autores reconhecem serem casos pouco presentes na realidade empírica.

Entre esses dois autores clássicos encontramos algumas diferenças centrais, as quais, ainda hoje, parecem influenciar e polarizar as discussões na literatura e as orientações utilizadas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Wilson (2005) assume uma visão marcada pela separação entre as funções dos políticos e burocratas: enquanto políticos formulam, burocratas implementam as políticas públicas, numa relação de baixo conflito e alta cooperação. Para Weber (1993), no entanto, as funções desempenhadas por políticos e burocratas,

embora distintas, não são totalmente dissociáveis, e sim mais dinâmicas, levando a uma tensão potencial entre os atores. Essas diferentes perspectivas, conforme mostraremos na análise dos casos, podem ser mobilizadas para melhor compreender a relação entre a burocracia do alto escalão e os atores políticos.

A discussão sobre a relação entre políticos e burocratas (ABERBACH, ROCKMAN, PUTNAM; 1981) supera a visão dicotômica de Wilson e Weber. Por essa razão, representa um dos referenciais teóricos centrais deste trabalho para analisar a burocracia como *agente*. A partir de pesquisa empírica com as elites governamentais em sete democracias ocidentais<sup>5</sup>, os autores construíram quatro categorias analíticas para explicar os papéis desempenhados por políticos e burocratas, bem como para exprimir as relações de complementaridade entre eles.

A *Imagem I* (denominada *Política x Administração*) se aproxima da visão wilsoniana, segundo a qual política e administração constituem esferas separadas, levando à clara distinção de papéis entre políticos e burocratas. A *segunda Imagem* (*Fatos x Interesses*) estabelece que burocratas também participam da formulação de políticas públicas, mas trazem contribuições diferentes daquelas oferecidas pelos políticos; enquanto os últimos agregam valores e interesses (sensibilidade política e responsividade), burocratas oferecem fatos e conhecimento (*expertise técnica*). A *Imagem III* (*Energia e Equilíbrio*) começa a mesclar ainda mais esses papéis, adotando a visão de que burocratas também lidam com interesses, mas relacionados a clientelas específicas e organizadas, segundo ações prudentes e pragmáticas; já os políticos lidam com interesses difusos e mais amplos, trazendo inovação para as políticas. Por fim, a *última Imagem* (*Tipo Híbrido*) reconhece o fim da distinção entre os atores, ao demonstrar que políticos e burocratas, em alguns casos empíricos, se confundem completamente; dessa imagem surge a clássica expressão “politização da burocracia e tecnificação da política” proposta por esses autores (ABERBACH, ROCKMAN, PUTNAM; 1981).

A relevância desse estudo está no rompimento da abordagem predominante pautada pela dicotomia de papéis desempenhados por políticos e burocratas, uma vez que essa é incapaz de retratar as crescentes transformações do Estado moderno, no qual esses atores são chamados a atuar em diferentes áreas e em assuntos cada vez mais complexos (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO; 2010).

Partindo dessa visão proposta por Aberbach, Rockman e Putnam (1981), vem surgindo um conjunto de estudos que adotam como modelo analítico a figura do dirigente público. No contexto das reformas gerenciais, marcadas pela crise do Estado do Bem-Estar Social e da crescente demanda da sociedade por

---

<sup>5</sup> Alemanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Noruega e Suécia.

um Estado mais eficiente e transparente, novos e mais complexos desafios vêm sendo colocados aos políticos e burocratas, que já não são capazes de alcançar os resultados desejados de forma satisfatória. Um novo ator, entendido como peça fundamental para o alcance de resultados no setor público, é aquele capaz de atuar em busca de valor público<sup>6</sup> (MOORE, 1995), ou seja, é aquele cujo *ethos* de atuação o distingue do político e do burocrata ao lhe conferir competências específicas de promover o permanente diálogo entre o mundo da técnica e da política, à semelhança do proposto pelo *Tipo Híbrido* de Aberbach, Rockman e Putnam (1981) (DE BONIS, PACHECO, 2010; LONGO, 2009; 2007; 2003)<sup>7</sup>.

Outras duas abordagens teóricas são adotadas neste estudo de modo a analisar o funcionamento da burocracia sob sua perspectiva institucional (burocracia como estrutura). São elas, a *New Public Management* (NPM) e o Neoweberianismo. A primeira abordagem representa um importante paradigma que nasce no contexto da crise estrutural do Estado a partir dos anos 1970<sup>8</sup>. Partindo da crítica à ineficiência da burocracia, a NPM representa um conjunto de orientações normativas orientadas à superação de sua organização rígida e centralizada.

Em comparação com o *Public Choice*<sup>9</sup>, pensamento predominante até então que enxergava a burocracia como um grupo de *rent-seekers* com atuação orientada à maximização dos próprios interesses e à autoproteção (DUNLEAVY, 1991), a NPM adota uma perspectiva mais próxima da realidade empírica, baseada num conjunto normativo de possíveis soluções a serem implementadas pelos governos em busca de maior eficiência. Esse conjunto de ideias foi pioneiramente adotado pelo Reino Unido nos Governos Major e Thatcher e vem, ainda hoje, influenciando iniciativas reformadoras em todo o mundo.

Entre outros aspectos, a visão da NPM defende a definição clara dos objetivos organizacionais e das responsabilidades dos funcionários do governo, bem como sua maior conscientização sobre o valor dos recursos públicos, de modo que sua

<sup>6</sup> No setor público, a criação de valor refere-se tanto ao atingimento dos objetivos da organização pública, relacionados ao cumprimento dos objetivos políticos, como ao impacto gerado pelas políticas públicas desenvolvidas. Esse conceito é ambíguo e de difícil mensuração (MOORE, 2005, p. 17).

<sup>7</sup> Segundo Arantes *et alii* (2009, p. 112), tais dirigentes podem ser definidos como ocupantes de “*cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. Oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, eles dirigem organizações públicas, procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados. São integrantes de uma equipe de governo, que podem ser responsabilizados perante os políticos que os nomearam e, em certas circunstâncias, a própria sociedade*”.

<sup>8</sup> Segundo Abrucio (1998), essa crise ocorre nas seguintes dimensões: econômica (crise do keynesianismo), social (esfacelamento do Estado do Bem-Estar Social) e administrativa (críticas ao modelo weberiano).

<sup>9</sup> Essa perspectiva teórica representa uma corrente da Teoria da Escolha Racional, discutida por autores como James Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olson e Anthony Downs, nos finais da década de 1950 e década de 1960.

atuação esteja orientada à eficiência. Nesse sentido, a NPM vem acompanhada de um conjunto de instrumentos, tais como avaliação de desempenho, controle orçamentário, administração por objetivos, descentralização administrativa, autonomia às agências governamentais e celebração de contratos de resultados. Com o tempo, essa visão de eficiência vai sendo incorporada à dimensão da eficácia das ações do governo, muito influenciada pela perspectiva da qualidade total das empresas privadas; num segundo momento, direciona sua atenção às necessidades dos cidadãos, e discussões mais voltadas aos temas da democracia são retomadas: transparência, controle, *accountability*, participação política, equidade, justiça, entre outros.

Segundo Barzelay (1992), a importância da NPM está na reorientação da atuação voltada a procedimentos (perspectiva do modelo de burocracia weberiana) para a preocupação com os significados e resultados da ação pública, que podem ser mais bem desenvolvidos por meio da delegação, descentralização e outros meios capazes de melhor refletir a complexidade e ambiguidade da ação pública, bem como permitir controlar e avaliar os resultados alcançados. Interessante notar que, para esse autor, o surgimento e implementação desses princípios são tratados do ponto de vista organizacional, mas não da burocracia como *agente*, pois permaneceria, nas organizações públicas, a antiga burocracia weberiana, orientada a regras; daí a importância da atuação da alta burocracia no convencimento da burocracia tradicional sobre a necessidade de mudar as práticas atuais para se buscar a criação de valor<sup>10</sup>. Nesse sentido, os *public managers* deveriam, segundo o autor, atuar guiados pela ideia do *breaking through bureaucracy*.

Por sua vez, a principal questão teórica que caracteriza os estudos da chamada visão neoweberiana de burocracia seria: quão central tem sido o Estado para a promoção de sua capacidade de planejar e induzir o desenvolvimento? Os neoweberianos estão preocupados com a retomada da capacidade do Estado de planejar e implementar políticas públicas, principalmente políticas macroestruturais e de longo prazo, como as de desenvolvimento econômico (OLSEN, 2005). Esses autores também tratam da importância da realização de estudos que, a partir de uma perspectiva comparada, permitam restabelecer uma separação entre a dimensão analítica e normativa na análise da burocracia. Carreiras horizontais do serviço público se enquadram dentro dessa concepção de formar um quadro perene de burocratas capazes de estruturar e implementar as diretrizes das macropolíticas.

---

<sup>10</sup> Esses agentes de mudança podem ser entendidos tanto como a própria burocracia, quando revê seu papel e busca superar as limitações do modelo weberiano tradicional, como também segundo a perspectiva recente da literatura sobre dirigentes públicos, que propõe a adoção de uma terceira categoria analítica, superando a dicotomia *políticos x burocratas*.

Os neweberianos defendem, ainda, uma repolitização do debate em torno da burocracia, criticando o excessivo formalismo metodológico da NPM e da *Public Choice*, a partir do resgate do conceito de *ethos* público, no sentido da construção histórica, sociocultural e institucional da burocracia e de sua capacidade de lidar com a produção de políticas públicas. Esses autores recuperam, dessa forma, a relação entre burocracia e Estado-Nação, referindo-se, em geral, aos estudos sobre o papel das burocracias em governos nacionais.

A partir dessas diferentes perspectivas, buscamos desmontar que o contexto das reformas gerenciais é marcado, em linhas gerais, pela preocupação dos Estados de constituírem burocracias capazes de atuar orientadas à eficiência, eficácia e efetividade; nesse sentido, as principais discussões na literatura, em maior ou menor medida, parecem ora buscar alternativas ao modelo weberiano, como a NPM, ora recuperá-lo, como o Neoweberianismo.

Essas abordagens teóricas orientam a análise dos casos que apresentamos a seguir. Primeiramente, trataremos dos casos empíricos a partir de sua perspectiva histórica. Em seguida, abordaremos os principais aspectos de *legitimidade* dos atores e analisaremos as características que estão mais diretamente relacionadas à dimensão do *desempenho*.

## Politização da burocracia versus tecnificação da política

### Alta burocracia no Brasil: insulamento e novos contornos

Com a redemocratização do Brasil nos anos 1980, o Estado foi chamado a responder a novos desafios de desempenho e legitimidade. Se, por um lado, o Regime Militar manteve o paradigma desenvolvimentista de atuação estatal, ampliando os serviços públicos, a rede de proteção social e o papel do Estado como planejador e protagonista do desenvolvimento econômico, por outro, tal extensão foi construída à margem de mecanismos de legitimidade e responsividade das burocracias.

A tese do insulamento burocrático e do padrão clientelista é uma das possíveis abordagens a serem mobilizadas para buscar compreender o papel da burocracia no Brasil (NUNES, 1997). Essas gramáticas<sup>11</sup> conviveram lado a lado, num contexto

<sup>11</sup> Para Nunes (1997), existem quatro principais gramáticas estruturadoras das relações Estado x Sociedade no Brasil: *Clientelismo* (sistema de controle do fluxo de recursos materiais [principalmente do Estado] e de intermediação de interesses baseado em redes de relações pessoais informais, não reguladas e no consentimento individual); *Corporativismo* (intermediação de interesses e controle do fluxo de recursos materiais por meio da organização formal da ação coletiva de grupos); *Insulamento Burocrático* (idealizado com a intenção de combater ações clientelistas, ou ao menos contorná-las – criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica, que deveriam ser protegidas pelo Estado contra interferências advindas do plano político e social); e *Universalismo de Procedimentos* (também idealizado com a intenção de combater o clientelismo – estabelecimento de um domínio público regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os indivíduos e/ou grupos).

no qual a burocracia sempre teve alto protagonismo na formulação das políticas públicas, enquanto os políticos estiveram fortemente preocupados com as estratégias clientelistas de relação com as massas e com os grupos de interesse, principalmente em um sistema de relação Estado-sociedade fortemente calcado no corporativismo. Assim, vemos no caso brasileiro a relação entre um cenário corporativista e o empoderamento da burocracia, como apontado por Cardoso (1973):

“No caso brasileiro, desde os primórdios da ação planejadora, no Governo Dutra e, especialmente, no segundo Governo de Vargas, o plano surgiu como o resultado de um diagnóstico de carências formulado por técnicos, guiados por valores de “fortalecimento nacional”, mas num quadro de apatia da “sociedade civil” e, especialmente, dos políticos profissionais. A própria Administração comportou-se diante dessa inovação tecnológica em termos das expectativas do sistema político tradicional: nela situavam-se os grupos de pressão favoráveis ao planejamento e nela desembocava ao mesmo tempo o clientelismo político; mas como nem a esfera econômica existente, nem a esfera política recebiam informações adequadas ou redefiniam suas expectativas em função de fenômenos novos (como o plano e a decisão de planejar), modernização e rotina coexistiam desconhecendo-se” (CARDOSO, 1973, p. 93).

O papel das burocracias no Estado brasileiro é marcado por dois fortes traços: instituições fracas e alta mobilidade (SCHNEIDER, 1995; 1994). Essas características fizeram dos burocratas atores ainda mais fortes durante o Regime Militar. Embora houvesse no período poucas carreiras e um baixo quantitativo de pessoal ligado a elas, a burocracia federal gozava de alta capacidade técnica e alto engajamento com os princípios nacionais desenvolvimentistas (SCHNEIDER, 1995; 1994). Desse modo, havia o reconhecimento do sucesso de um tipo de burocracia que dispunha de forte qualificação técnica, alto engajamento com as estratégias de Estado, alta circulação entre os lócus da administração pública e maior capacidade de coordenação, ligada substancialmente a arranjos informais e personalistas.

Esse é o contexto que ancora, na administração pública federal, a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em 1989. A carreira é vista como uma forma de consolidação desse tipo de burocracia e dessa forma de empoderamento e articulação de burocracia no interior do Estado (SANTOS, 1995). A carreira de EPPGG possui forte recrutamento técnico e meritocrático, constituindo um sólido corpo burocrático, com alta capacidade de circulação pelo aparato estatal, chamado a desempenhar funções na alta burocracia por meio de processo de nomeação, que estimula seu engajamento com os projetos estatais e incentiva a formação de capacidades de coordenação de acordo com as políticas a serem geridas.

A carreira vem como proposta de criação de uma elite administrativa a ser mobilizada para a ocupação de cargos de nível estratégico, mediando a interação entre os níveis operacionais e os políticos eleitos. Dessa forma, é uma carreira que nasce mais próxima dos tipos de burocracias encontrados nas democracias desenvolvidas ocidentais (com alta capacidade de articulação política e de mobilização de atores) (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN; 1981) do que dos tipos ideais clássicos.

A carreira de EPPGG passa a ser uma forma de estratégia de recrutamento, formação e desenvolvimento de quadros burocráticos permanentes para o desempenho das atividades de gestão governamental. Os requisitos de universalismo de procedimentos são manifestados pelo recrutamento via concurso público, que valoriza conhecimentos técnicos, e sua ascensão a postos do alto escalão governamental se dá por meio da nomeação para cargos em comissão (DAS<sup>12</sup> de nível hierárquico mais elevado e NES<sup>13</sup>), desempenhando atribuições de assessoria e coordenação de projetos, órgãos ou de áreas específicas do Governo Federal. Abre-se, assim, espaço para o engajamento e adesão dos burocratas às agendas gerais e setoriais.

Embora apenas 7,4% dos cargos de DAS 5 e 6 e NES<sup>14</sup> sejam ocupados por EPPGGs, eles representam 10,7% dos membros da carreira. Acreditamos que essas nomeações são uma estratégia de composição da alta burocracia pública bastante relevante. Dos cerca de mil EPPGGs ativos hoje no Governo Federal, mais de 55% ocupam cargos de confiança. Desses, a grande maioria ocupa cargos DAS 4, 5, 6 ou NES (que são 34% do total de membros da carreira)<sup>15</sup>. Nenhuma outra carreira dentro do Governo Federal possui proporções tão elevadas.

A carreira de EPPGG tem como uma de suas características a realização de curso de formação junto à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cuja criação esteve vinculada ao projeto de construção dessa carreira (ROUANET, 2005; FERRAREZI, ZIMBRÃO; 2006). O curso de formação representa um momento importante para aprofundar duas marcas da identidade da carreira, a sólida formação técnica e o estímulo às relações pessoais entre os burocratas, o que, desde a mobilização de diversos outros mecanismos e pelo caráter horizontal da carreira, pode ser o ponto de partida para a mobilização de redes informais que aumentarão a capacidade de coordenação intersetorial, como veremos mais adiante.

<sup>12</sup> Cargos de Direção e Assessoramento Superiores do Governo Federal.

<sup>13</sup> Cargos de Natureza Especial do Governo Federal.

<sup>14</sup> DAS 6 equivale ao posto de Secretário; DAS 5 equivale ao posto de Subsecretário, Secretário Adjunto, Diretor, Chefe de Gabinete, etc; NES equivale ao posto de Secretário-executivo.

<sup>15</sup> Dados obtidos por intermédio do portal da transparência: [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br) (acessado em abril de 2013).

Embora tenha havido uma interrupção nos concursos públicos para essa carreira entre 1990 e 1995, essa ganhou novo vigor com a proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado do Governo FHC, em 1995, marco da Reforma Gerencial no Brasil. Desde então, houve concursos sistematicamente e a carreira consolidou-se. Hoje, o Governo Federal conta com 1.016 servidores ativos (SEGEP, 2015). Parece ter havido também a confirmação do objetivo inicial de criar uma elite técnica para a ocupação dos cargos de direção, mediante processo de nomeação (*political appointees*), via cargos em comissão, como vimos pelos dados supracitados.

Na próxima seção, exploraremos as nuances desse processo de nomeação, mostrando de que modo os EPPGGs podem responder aos desafios de incremento de legitimidade e de maior desempenho das políticas públicas quando nomeados para as posições de alto escalão.

### **Tecnocracia, política e modernização do Estado chileno**

A análise da relação entre burocracia e política no contexto de reforma do Estado chileno, segundo uma perspectiva histórica, é fundamental para orientar a compreensão sobre os possíveis paradigmas que orientaram as escolhas institucionais deste país na construção e implementação do Sistema de Alta Direção Pública.

Mostraremos, a partir da análise de Silva (2010) sobre a composição dos Gabinetes Presidenciais chilenos desde o Governo Pinochet, o processo que denominamos *tecnificação da política*, entendido como a crescente valorização da capacidade técnica, tanto da burocracia quanto dos atores políticos, como aspecto legitimador de sua atuação nas organizações governamentais. Também incluiremos a análise dos principais elementos da reforma do Estado no País, destacando as ações na área de recursos humanos, de modo mais amplo, e das ações voltadas às posições da alta administração, enfoque específico deste trabalho.

O período autoritário de Pinochet (1973-1990) é marcado por uma visão minimalista do Estado na economia. Representou um forte empoderamento dos tecnocratas em postos estratégicos (SILVA, 2010), principalmente na condução da política macroeconômica. Foi marcado, também, por forte desvalorização das carreiras de Estado em aspectos salariais e de desenvolvimento profissional (ARMIJO, 2001).

Durante a transição democrática (1988-1990) e início do governo de *Concertación*<sup>16</sup>, um dos desafios foi garantir que a restauração à democracia não conduzisse a uma politização total das políticas públicas. O Presidente Alwyn declarou a intenção

---

<sup>16</sup> Foram quatro os governos de *Concertación*: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010).

de que os cargos ministeriais seriam ocupados pelos mais capazes (SILVA, 2010, p. 195). Foram desenvolvidas iniciativas para o fortalecimento do Estado, a partir de processos de modernização de alguns serviços específicos (SILVA DURÁN, 2011). Também foram realizados esforços para reajustar remunerações e melhorar os canais de interlocução entre governo e associações profissionais (ARMIJO, 2001).

Já o Governo Frei (1994-2000) assumiu o tema da modernização da gestão pública como um de seus principais compromissos. Seu discurso foi marcado pela defesa da criação de um corpo técnico capaz de realizar as reformas desejadas: “Asignaremos la máxima importancia a la calidad de las personas que ocupen posiciones de responsabilidad dentro del Estado. Estableceremos un sistema de designación de cargos directivos que contemple la idoneidad técnica” (SILVA, 2010, p. 201)<sup>17</sup>. Para enfrentar um maior nível de descontentamento dos setores populares e pressão política de alguns atores, Frei foi obrigado a reforçar a área política de seu gabinete (SILVA, 2010). Ainda assim, conseguiu estruturar uma forte equipe técnica.

Alguns avanços desse período foram devidos a iniciativas específicas dos dirigentes de algumas organizações. Merece destaque a criação da *Diretoria de Presupuestos*<sup>18</sup> (Dipres) em 1993, no Ministério da Fazenda, como iniciativa-piloto do *Programa de Modernización de la Gestión* (PMG), que consistiu na introdução de instrumentos como planejamento estratégico, uso de metas e indicadores de desempenho e sistemas de avaliação nas organizações públicas chilenas (ARMIJO, 2001). Entre os objetivos da reforma, merece destaque a área de recursos humanos, na qual a preocupação foi constituir uma rede de servidores que liderassem e se comprometessem com “um Estado a serviço das pessoas” (SILVA DURÁN, 2011; ARMIJO, 2001; DNSC, 2001a).

No governo seguinte, Lagos (2000-2006) desenvolveu ambiciosa agenda visando consolidar um processo mais amplo de reforma (BAU AEDO, 2005). Diferentemente dos governos anteriores, manteve uma postura ambígua em relação à tecnocracia, menos favorecida na composição de seu primeiro gabinete, repartido para acomodação política (SILVA, 2010). A presença dos tecnocratas foi mais evidente na área econômica. Entre as reformas realizadas, destacamos aquelas relacionadas à profissionalização dos funcionários públicos, em especial da alta direção; essas foram impulsionadas quando o Chile enfrentou uma crise político-institucional, a partir de 2001, que teve origem em uma série de escândalos relacionados ao pagamento de remunerações abusivas a funcionários nomeados politicamente

---

<sup>17</sup> Este parece ter sido um dos primeiros indícios do surgimento do SADP. A citação de Silva (2010) baseia-se no programa eleitoral de Eduardo Frei, intitulado *Un gobierno para los nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la concertación de partidos por la democracia*.

<sup>18</sup> Diretoria de Orçamento (tradução nossa).

(LONGO, 2009). Tal escândalo gerou uma onda de insatisfação popular, descrença e deslegitimidade do governo (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011) e representou fator motivador para que a coalizão (centro-esquerda) estabelecesse um pacote de medidas de reforma institucional em consenso com a oposição – centro-direita (LONGO, 2009).

A existência de número significativo de dirigentes de exclusiva confiança convivendo com uma carreira pública estagnada, pouco premiada pelo mérito, com escassas possibilidades de ascensão e formas irregulares de contratação estimulou o desenvolvimento de propostas para criar um estatuto específico para o alto escalão, considerado como um grupo especial (SILVA DURÁN, 2011; DNSC, 2001b). Assim, foi firmado, em janeiro de 2003, o Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, pacto que significou um grande acordo entre governo e oposição, orientado a implementar as reformas estabelecidas (BAU AEDO, 2005; CHILE, 2003).

Esse sistema foi incorporando, gradualmente, cargos de organizações públicas desconcentradas e descentralizadas, diretamente vinculadas aos ministérios<sup>19</sup>, numa nova sistemática de seleção e nomeação de dirigentes. O SADP representou uma significativa redução do número de cargos de livre nomeação, até então providos exclusivamente por decisão política (SILVA DURÁN, 2011).

Os governos seguintes à implantação do SADP foram continuamente propondo seu fortalecimento. Michele Bachelet (2006-2009), Sebastián Piñera (2010-2013) e, novamente, Bachelet (2014 até o momento) vem incorporando gradualmente melhorias ao SADP, visando ao seu fortalecimento (CHILE; 2016, 2014, 2013, 2009, 2006).

O principal desafio, do ponto de vista do governo chileno, nos parece ser o de equilibrar as competências da nomeação exclusivamente política (necessárias no contexto do presidencialismo de coalizão chileno) com a nomeação de dirigentes profissionais na busca pela governabilidade, mas também pelo melhor desempenho das políticas públicas do País.

Conforme demonstrado, os movimentos de reformas parecem ter sido acompanhados da constituição não de corpos meritocráticos permanentes, como no caso brasileiro, mas do fortalecimento de algumas lideranças que conduziram processos específicos de modernização. A própria constituição do SADP teve origem nesses movimentos reformadores, conduzidos por lideranças específicas; ou seja, o País historicamente tem valorizado mais a criação de um grupo distinto

---

<sup>19</sup> Num primeiro momento, as organizações foram inscritas paulatinamente nesse sistema, conforme os cargos foram tornando-se vagos; hoje, treze anos após sua implementação, entende-se que todas as organizações devem ser incorporadas (CHILE, 2016).

de alto escalão, que atua individualmente e tem capacidade de liderar reformas em determinadas áreas, e menos a criação de carreiras nos moldes tradicionais, como ocorre no caso brasileiro.

As análises trazidas por Silva (2010) são relevantes para ajudar a compreender que o Chile historicamente tem valorizado a formação de equipes técnicas para a condução das políticas públicas, como forma de legitimar a atuação do governo frente à sociedade. A ocupação política dos cargos, vista como um dos fatores que levou ao fracasso da democracia e à ocupação do governo pela ditadura de Pinochet, foi evitada pelos governantes durante a redemocratização; os presidentes recorreram a tais nomeações na busca pelo apoio político necessário para governar, mas buscaram proteger da interferência política as áreas econômicas (similarmente ao caso brasileiro). Essa combinação da nomeação política e técnica, no entanto, parece caminhar em direção à crescente valorização da segunda em detrimento da primeira, e vem exigindo dos partidos políticos a constante busca por seu fortalecimento técnico (SILVA, 2010).

Em relação às reformas, também ressaltamos a evidente adoção, pelo Chile, dos instrumentos defendidos pela NPM como saídas para a melhoria do desempenho governamental. Crescentemente, o País vem adotando e estimulando a descentralização administrativa, acompanhada do uso de instrumentos de contratualização, de aferição do desempenho e de premiação associada ao alcance de resultados.

### **Legitimidade *versus* desempenho**

Buscaremos, a seguir, argumentar que relações de sustentação da legitimidade e da busca pelo desempenho na formação da alta burocracia brasileira e chilena podem ser analisadas a partir da tese da politização da burocracia no Brasil e da tecnificação da política no Chile.

A dimensão da *legitimidade* está operacionalizada em três principais atributos: a) forma de acesso aos cargos do alto escalão governamental; b) adesão da burocracia aos temas da agenda pública; e c) rede de atores mobilizada pela burocracia. Entendemos que tais atributos, adotados em conjunto, permitem analisar a dimensão da legitimidade enquanto capacidade da própria burocracia, como *agente*, de buscar o permanente alinhamento em torno da agenda política, como forma de ser indicada e sustentar-se nas posições do alto escalão governamental. Supomos que além do engajamento da burocracia em torno desse objetivo, também é necessário que atores políticos estejam permeáveis a essa incorporação dos atores burocráticos em assuntos de maior sensibilidade política.

Por *desempenho* entendemos a atuação dos burocratas sobre as ações governamentais e o resultado das políticas, dimensão técnica da atuação. São elementos relacionados a este escopo: d) relevância para o êxito das políticas; e) incentivos para o maior engajamento da burocracia no serviço público; f) incentivos para o seu desenvolvimento; g) obstáculos potenciais para alcançar os objetivos das políticas.

Há, ainda, elementos que dizem respeito tanto às dimensões de legitimidade, como de desempenho: h) coordenação intersetorial e federativa (interação com outros atores estatais); e i) coordenação com os atores externos ao Estado (sociedade e mercado).

Para o caso brasileiro, a forma de acesso ao cargo da alta burocracia se dá pela combinação da seleção meritocrática, via concurso público, com a seleção informal, baseada na avaliação do perfil político, bem como das relações pessoais e redes informais. Ou seja, o recrutamento por concurso (meritocracia e impessoalidade) não confere legitimidade suficiente para que esses gestores ocupem posições estratégicas; é necessário, além disso, que possuam boas relações interpessoais com os atores políticos.

Como já demonstrado em outros estudos (CHEIBUB, MESQUITA, 2001; SILVA, 2013b), a circulação dos EPPGGs apresenta forte vinculação com as relações pessoais que esses possuem com outros burocratas, seja dentro, seja fora da carreira. Por constituir uma carreira horizontal, os EPPGGs acumulam, ao longo de sua experiência entre os diversos órgãos da administração, uma vasta rede de relações informais, que pode ser mobilizada para avaliar indicações e para construir redes intersetoriais em torno de algumas políticas específicas, como o caso do Programa Bolsa Família (SILVA, 2013b).

“A carreira de EPPGG é muito importante no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) como um todo. Há muitos gestores na Senarc e também aqui na Seseq. Essa grande utilização da carreira de gestor para a ocupação dos cargos de gerência média aqui no MDS é bastante produtiva, por que isso faz com que tenhamos um corpo técnico muito forte. (...) E eu acredito, sim, que muito disso se deve à carreira de gestor. Um pouco disto começou pela própria falta de pessoal por parte do ministério e como tratava-se da gestão de um programa prioritário, fizemos o pedido para que fossem alocados EPPGGs aqui no ministério e os pedidos iam sendo atendidos. Era a única carreira que podia vir para cá. Além disto, hoje há outro fato, todos querem vir trabalhar aqui” (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – Seseq/MDS, Luciana Alves de Oliveira).

Há a presença de um significativo potencial para que os políticos eleitos exerçam o seu papel de mobilização e transformem sua capacidade de liderança política em capacidade de engajamento da burocracia aos temas de sua agenda. Esse processo foi decisivo para o Presidente FHC obter êxito em sua política de estabilização econômica (LOUREIRO, ABRUCIO; 1999) e para o Presidente Lula estruturar suas políticas de desenvolvimento social (SILVA, 2013a), com especial capacidade de mobilização da própria carreira por meio da formação da burocracia responsável pelo Programa Bolsa Família. Esse teria sido um processo com fortes mecanismos de cooptação<sup>20</sup> dessa burocracia, sucedido pelo alto empoderamento desses gestores. Essas indicações, ou mesmo boa parte dessas relações, podem ser entendidas como forma de engajamento dos atores burocráticos com causas mais amplas e agendas de políticas públicas específicas<sup>21</sup>.

Essa forma de relação entre políticos e burocratas torna-se consequência do contexto de desenvolvimento do Estado brasileiro, onde burocratas têm assumido grande protagonismo como formuladores de políticas e mobilizadores de ideias, algo entre as Imagens II e III de Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Parecer haver um consenso, ao menos recente, de que os burocratas são aliados estratégicos e centrais para o sucesso ou fracasso das políticas governamentais e, conseqüentemente, dos mandatos presidenciais. Essa análise, embora favorável à tese da sólida relação entre burocracia pública e projetos políticos estruturais (SCHNEIDER, 1995; 1994), parece opor-se a uma vasta gama da literatura que vê no excessivo número de cargos em comissão do aparato estatal brasileiro a imagem típica de governo no qual o papel das burocracias seria solapado pelas práticas clientelistas e de espólio partidário de nosso presidencialismo de coalizão. Esse não parece ter sido o ocorrido no caso da carreira estudada quando ocupante dessas posições, pelo menos nas últimas décadas.

---

<sup>20</sup> O conceito de cooptação empregado neste artigo diferencia-se do conceito de cooptação mais difundido na Ciência Política brasileira, onde a cooptação é vista como algo pejorativo e que distorceria a atuação de determinados grupos. Baseamo-nos, aqui, no conceito derivado da obra de Selznick (1978), onde o processo é visto como uma espécie de “oxigenação” da organização, uma forma de construção de coordenação compatibilizando e complementando contribuições de diferentes grupos e indivíduos. Sendo assim, no caso em tela, a cooptação seria um processo no qual a burocracia, que poderia ser vista como uma forte barreira para a quebra do *status quo* da política social, passa a ser uma forte aliada dessa grande bandeira política.

<sup>21</sup> Na visão incrementalista de Lindblom (1981), a burocracia assume papel-chave no desempenho das políticas públicas, já que por suas características de estabilidade, seria a base para a incorporação do passado no presente, para o favorecimento do aprendizado de políticas públicas e para possibilitar a incorporação de múltiplos atores (dando maior capacidade de negociação, portanto legitimidade, ao processo de produção de políticas públicas). Este referencial é bastante útil para entendermos a importância do engajamento das burocracias com os temas da agenda governamental, ainda mais em um contexto com os diversos estímulos ao engajamento, sejam de ordem institucional, sejam de ordem de desenvolvimento na carreira por meio da ascensão à Alta Burocracia Pública.

O caso brasileiro privilegia a formação de redes informais dentro do próprio Estado. Assim, os grupos mais próximos dos membros da carreira de EPPGG seriam outros burocratas, em um primeiro nível, e políticos e atores diretamente ligados a eles, em um segundo nível. Esses atores ligados diretamente aos políticos e próximos do Estado poderiam, se tomarmos o Governo Lula como exemplo, ser representados pelos sindicatos, já que a trajetória sindical do Presidente Lula se refletiu em uma forte incorporação dos atores sindicais na alta burocracia federal (D'ARAÚJO, 2009).

Já em relação ao caso chileno, conforme discutido na seção anterior, esse país parece ter sido influenciado pelos movimentos do NPM, pois apresenta uma trajetória histórica que vem incentivando cada vez mais a composição de corpos técnicos altamente capacitados, como forma de legitimar as ações do governo. Por meio do SADP, o Chile realiza o recrutamento e seleção da quase totalidade dos dirigentes públicos do País. Essa seleção é realizada por meio de concurso público específico para cada cargo de direção e combina a avaliação de competências gerenciais com a nomeação política. A grande inovação dessa política está na adoção de formas de seleção que definem a análise de mérito (conhecimentos técnicos) e a de competências gerenciais (inovação, gestão de redes, liderança) como uma pré-condição para a posterior nomeação política de cada dirigente:

Hay países que han avanzado a que los altos directivos públicos son como inmunes a la confianza política; cambia el gobierno y los altos directivos se quedan igual, pero eso hace que sea muy difícil gobernar [...] o sea, es ridículo pensar que el Ministro de Salud va a caer cada vez que hay una crisis en un hospital; yo necesito poder tener un señor a quién pedirle la cabeza porque si no me va a caer el Ministro, y se me cae el Ministro tres veces, me va a caer el Presidente, y eso para la estabilidad institucional es espantoso; entonces a nosotros nos parece bien, hablo por mí, que se mantenga la confianza política, mas no una confianza política en el sentido de que este señor es amigo mío, más bien una confianza política en el sentido de pedirle la renuncia y al poder pedirle la renuncia le comprimo a mi autoridad [...] y me permite a mi gobernar (Entrevista realizada com Conselheiro do Conselho de Alta Direção Pública).

Essa nova forma de seleção representa o principal elemento legitimador da atuação dos dirigentes públicos nas organizações chilenas. Além disso, relacionado ao processo de crescente tecnificação da política no país, vem sendo propostas iniciativas de incorporar nesse sistema a totalidade de suas organizações públicas, bem como iniciativas de estendê-lo aos níveis municipais<sup>22</sup>. Outro importante elemento legitimador do SADP é a atuação profissional e transparente do Conselho

<sup>22</sup> Desde 2011, foram incluídos no SADP mais de 4 mil cargos de Diretores de Escola e Chefes de Departamento de Educação em Escolas municipais (CHILE, 2016).

de Alta Direção Pública, que fiscaliza com rigor os processos de seleção e garante confiabilidade aos concursos realizados<sup>23</sup>.

Chamamos a atenção para a importância do alinhamento que deve existir entre a atuação do dirigente e de seu superior hierárquico, como elemento que também contribui para sua legitimação frente aos atores políticos e, conseqüentemente, que lhe possibilita maiores chances de ser bem-sucedido na implementação das políticas pelas quais foi responsabilizado perante a sociedade. Essa relação é marcada pela celebração de um convênio de desempenho que estabelece os principais resultados a serem alcançados pelo dirigente durante seu mandato<sup>24</sup> e que lhe confere legitimidade tanto técnica (na medida em que é capaz de cumprir o estabelecido) quanto política (pois lhe é concedida autonomia para atuar em busca de tais resultados). Segundo um dos entrevistados,

Un directivo público yo te diría que es un actor [...] instalado entre el político y entre el burócrata, que tiene que ter la capacidad de interactuar con lógicas para producir resultados que respondan tanto a la legitimidad técnica como a la legitimidad política (Entrevista realizada com Especialista em Gestão de Pessoas e acadêmico da Universidad Alberto Hurtado, Santiago do Chile).

Consideramos, ainda, que esse instrumento representa a *agenda* oficial estabelecida entre o dirigente e o político, traduzida em objetivos e metas a serem alcançados. Esse processo ocorre por meio de negociação e pode ser revisto pelo ministro ou presidente sempre que necessário. O dirigente possui fortes incentivos para atuar nessa direção, devendo gerenciar eventuais conflitos de interesse e conduzir a implementação das políticas sob sua responsabilidade da forma mais alinhada possível ao interesse do político eleito.

Por essa razão, além da relação de cooperação com seus superiores diretos, os dirigentes devem estabelecer, para alcançar os objetivos estabelecidos, relacionamentos de cooperação com os demais atores diretamente relacionados às políticas públicas que implementam. Outro aspecto a ser considerado é o contrato de trabalho temporário que regula a atuação do dirigente; sua renovação

<sup>23</sup> Esse conselho surgiu no momento de negociação política que deu origem ao sistema e representou um ator relevante na própria elaboração e implementação dessa nova institucionalidade. É composto por cinco membros, dois do governo e dois da oposição; o quinto membro preside o conselho e acumula a Presidência da Direção Nacional, organização responsável pela definição de diretrizes de recursos humanos para todo o Estado. Todos os conselheiros são indicados pelo presidente e aprovados por 2/3 do Senado, obrigando a uma composição que estimula a negociação e o consenso entre os atores.

<sup>24</sup> Duração igual a 3 anos; renovável por até duas vezes por igual período e condicionado ao alcance dos resultados estabelecidos.

depende do alcance do resultado e da capacidade de atuar alinhado aos interesses governamentais.

Caminhando para a dimensão do *desempenho*, argumentamos, para o caso brasileiro, que a nomeação de representantes da carreira de EPPGG para cargos do alto escalão representa grande importância para o êxito das políticas públicas. Como nos mostrou Schneider (1995; 1994), o papel das burocracias no sucesso das políticas formuladas e implementadas é central no Brasil. Os EPPGGs possuem alta qualificação técnica, além de expressiva experiência e conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal (SEGES, 2008). Assim, têm grandes condições de contribuir para o aumento do desempenho das políticas públicas. A nosso ver, essa atuação orientada ao desempenho estaria sujeita à existência de incentivos para o engajamento desses atores, principalmente a partir da capacidade de mobilização política de cada governo. Representantes da carreira podem ser elos fortes de sustentação de políticas públicas, como o caso do Programa Bolsa Família, onde os EPPGGs fortaleceram as tarefas de inovação e coordenações intersetorial e federativa (SILVA, 2013b).

No caso chileno, a discussão do desempenho está associada à ideia, bastante difundida entre adeptos da NPM, de que políticos devem formular políticas públicas, enquanto dirigentes, juntamente com os demais funcionários públicos, as implementam. Embora os atores entrevistados reconheçam que essa distinção é praticamente impossível, atuam segundo essa orientação. Além das responsabilidades gerais que cada dirigente deve assumir, relacionadas à gestão e eficiência organizacional, são também responsáveis por liderar projetos específicos de modernização organizacional, tais como a expansão do serviço prestado, melhoria nos sistemas de informação, atualização das normas legais etc. Nesse sentido, a grande contribuição desses atores para as organizações chilenas está em sua capacidade gerencial de conduzir as organizações públicas segundo as diretrizes definidas pelos ministérios na busca pela implementação de políticas públicas mais efetivas e eficazes, voltadas aos interesses dos cidadãos. Para um dirigente entrevistado, a atuação do dirigente:

[...] Tiene que ver más como responde a la política pública que está ejecutando este servicio público, su vinculación con su jefatura [...], como la institución se posiciona públicamente, si mejora o no mejora, que no tenga grande escándalo, que vaya notándose que esa institución va prestando mejores servicios a la ciudadanía [...] (Entrevista com funcionário da Direção Nacional do Serviço Civil).

Nesse debate, uma pergunta permanece: de que formas ou instâncias o caso analisado dos EPPGGs pode ser um obstáculo para a eficácia e efetividade das políticas? A resposta para essa questão parte da constatação de que nem sempre

o comportamento da burocracia será o de politizar-se ou cooperar politicamente. A máxima weberiana de tensão potencial entre políticos e burocratas, potencializada por traços da cultura política brasileira como o insulamento burocrático (NUNES, 1997), continua sendo um ponto de tensão em potencial. A esses riscos, soma-se outro que reside no fato de a alta exposição, *a priori*, desse processo de empoderamento de uma elite administrativa converter-se em oligarquização da burocracia. Além de possuir grande poder, conferido a ela por meio dos processos de nomeação em cargos DAS, seria, em tese, homogênea (concentrada em uma mesma carreira de burocratas), circulando por ambientes muito similares, aumentando seu potencial de coesão interna (HOLLANDA, 2011). As redes pessoais, canais informais de circulação e articulação, que podem ser incentivos à coordenação, podem, por outro lado, estimular o comportamento autorreferenciado, que também poderia levar a padrões perversos de falta de cooperação com o restante do corpo administrativo do Estado (CHEIBUB; MESQUITA, 2001).

Além da importância de mecanismos de politização e engajamento, o caráter horizontal da carreira pode ser outro elemento que tende a atenuar os riscos supracitados, contribuindo negativamente a processos de oligarquização e positivamente a esquemas de cooperação horizontal. Assim, a possibilidade de nomeação dos EPPGGs por diversos órgãos da administração pública é uma característica que enfraquece a formação de comportamentos corporativos na carreira, já que a capacidade desses em articularem-se de uma única vez é bastante reduzida. Tal fenômeno é apontado em outros estudos, mostrando o quanto a capacidade de mobilização corporativa da carreira é restrita (MACHADO, 2013). Destacamos abaixo um trecho de entrevista transcrita na dissertação de Machado (2003), onde um EPPGG deixa transparecer esse aspecto:

A principal coisa que a gente se diferencia é poder trabalhar em qualquer área federal. Essa mobilidade é muito importante porque a gente circula em cargos importantes pela esplanada e acaba construindo uma rede de pessoas e contatos que pode articular os diversos ministérios e posições, mas por outro lado não sei se isso enfraquece a consolidação da carreira (MACHADO, 2003, p. 107).

No Chile, considerando que o principal objetivo do governo ao implementar o SADP foi prover a administração de capacidade técnica, entendemos que sua legitimidade pode ser ameaçada nos casos em que o recrutamento e seleção são malsucedidos, o que leva à seleção de maus candidatos. Além disso, pode haver casos em que o dirigente não é capaz de atuar alinhado às diretrizes de seu superior político, e, portanto, não logra conquistar a confiança política necessária à legitimação das ações que implementa. Essa relação coloca o dirigente em uma

posição de subordinação direta em relação à autoridade que o nomeou (diferente da situação observada no Brasil, marcada pela estabilidade de um corpo burocrático consolidado). Essa ameaça seria explicada pelo paradigma predominante no país de que a completa tecnificação do SADP seria a alternativa mais adequada no combate aos males da política.

Como vimos, o recrutamento e seleção desses atores são baseados na avaliação de competências gerenciais. No entanto, uma vez nomeados, há enormes desafios para estimular o constante desenvolvimento de tais competências por meio da realização de ações de capacitação; o governo não possui, ao contrário do caso brasileiro, instituições como Escolas de Governo; ao contrário, busca recrutar os melhores e selecionar aqueles que mais se encaixam ao perfil necessário; as ações para capacitação se resumem a atividades de imersão no serviço público, já que dirigentes provenientes do setor privado apresentam certa dificuldade em se adaptar às regras do serviço público e em algumas atividades de integração, como palestras.

Os desafios de coordenação interna e externa ao governo são elementos relacionados tanto à maior capacidade de alcance do desempenho, como à maior legitimidade perante os políticos e a sociedade. Com relação a eles, a circulação dos EPPGGs por distintos lócus do Governo Federal, bem como o conjunto de redes informais estabelecidas são sólidas bases para as tarefas de coordenação intragovernamental. Assim, terão forte capacidade de articulação dentro do governo e menor capacidade de coordenação para fora do governo, principalmente se comparado ao caso chileno. Os desafios de coordenação intragovernamental tornam-se mais proeminentes ainda em um contexto onde o Estado se fragmentou e as demandas se complexificaram, dando importância às formas integradas e intersetoriais de articulação de políticas públicas (BOURGAULT, 2002; PETERS, 1998).

A alta utilização da carreira de EPPGG como forma de conferir maior capacidade de coordenação ao Programa Bolsa Família durante o Governo Lula é um exemplo da utilização efetiva desse processo de recrutamento da alta burocracia, via carreira, como forma de aumentar a capacidade de coordenação intersetorial e federativa em uma política pública específica (SILVA, 2013). Assim, o presente caso não possuiria grande capacidade de articulação direta entre Estado e sociedade (tornar a gestão pública permeável às demandas e à participação social), muito menos capacidade de coordenação e permeabilidade do Estado aos atores e saberes do mercado.

No caso chileno, o que parece estimular a atuação em rede do dirigente é a intersetorialidade da política pública na qual atua, pois as relações que estabelece ocorrem principalmente com o corpo de funcionários de sua organização e suas respectivas associações sindicais, com o ministério ao qual está diretamente vinculado, com as demais organizações públicas cuja política pública tem relação

direta com a sua, com organismos internacionais relacionados e com organizações do setor privado, fornecedoras de produtos ou serviços ao governo. Assim, diferentemente do caso brasileiro, o modelo da alta direção chilena parece estimular menos a coordenação intragovernamental entre o grupo de dirigentes públicos, e mais a relação do dirigente com os atores diretamente relacionados à política pública que gerencia, tanto na dimensão interna ao governo, como na sua relação com a sociedade e o setor privado.

A rede que o dirigente público chileno mobiliza seria, portanto, menos coesa (em termos de valores e interesses) se comparada ao caso brasileiro. Os incentivos que o estimulam a relacionar-se com os demais atores também se diferenciam do ponto de vista da permanência do dirigente no cargo. No Chile, os dirigentes atuam por um curto período de tempo, o que gera um movimento de constante estabelecimento e rompimento das redes e poucos incentivos para a consolidação do conhecimento adquirido como insumos para o governo gerar um constante processo de aprendizagem.

O governo chileno reconhece que há pouca integração entre os dirigentes e busca estimulá-la, principalmente a partir da troca de experiências e aprendizados, por meio da promoção de encontros da alta direção e do uso de uma comunidade virtual; porém, tais iniciativas ainda são incipientes. No Chile, a continuidade das políticas públicas seria garantida pelos atores que se localizam abaixo do nível de direção, daí a relevância dos dirigentes possuírem habilidades de mobilizar essa rede e os conhecimentos que as organizações possuem na implementação das ações de modernização.

## **Considerações finais**

Escassos estudos empíricos, como o realizado por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), foram realizados nas democracias modernas, em especial em países da América Latina; também são escassos estudos empíricos que analisam a fundo como se estruturam as burocracias recentes e de que modo sua atuação está orientada à lógica da legitimidade democrática e do desempenho. É importante ressaltar, ainda, que poucos estudos abordam a burocracia como agente dotado de valores e de personalidade.

Desse modo, mobilizamos os conceitos já existentes para avaliar os EPPGGs brasileiros e os dirigentes públicos chilenos do ponto de vista de sua legitimidade e desempenho num contexto de crescente politização da burocracia e tecnificação da política, com o intuito de avançar, de maneira modesta, nas lacunas identificadas nas análises teóricas e empíricas existentes, porém contribuindo para a realização

de análises comparativas que contemplam a perspectiva histórica do fenômeno analisado e relacionem dois diferentes modelos de composição de burocracias do alto escalão.

A análise comparada dos casos brasileiros e chileno possui distinções quanto à sustentação da legitimidade dessa alta burocracia. Enquanto a legitimidade técnica é, no caso brasileiro, posta somente *a priori*, na forma de recrutamento e seleção para a carreira, no caso chileno ela será um dos grandes argumentos de legitimação da atuação dos dirigentes públicos, em um contexto pouco propenso à politização da burocracia e altamente calcada na sua capacidade gerencial de produção de resultados.

A alta propensão de adesão da burocracia à agenda governamental no Chile é contraposta, no caso brasileiro, com a necessidade do exercício da capacidade de liderança e mobilização por parte dos políticos eleitos em relação à burocracia, tornando a adesão dessa dependente de mecanismos existentes apenas em potencial, embora historicamente os presidentes têm tido razoável grau de sucesso em ativar tais mecanismos de engajamento.

Embora ambas as trajetórias do Estado tenham mostrado crescente importância do papel exercido pelas burocracias, o caso chileno é marcado por uma forte tecnificação da forma de atuação estatal em comparação ao brasileiro, no qual princípios técnicos convivem lado a lado e retroalimentam sistemas clientelistas. Além disso, esse cenário parece ter favorecido as reformas gerenciais nos períodos democráticos recentes, mais no Chile do que no Brasil. Nesse último caso, isso seria atualmente explicado menos pela corrente teórica da NPM e mais pela neoweberiana, calcada no protagonismo estatal como promotor do desenvolvimento e na retomada do papel central da burocracia pública.

Em relação às dimensões do desempenho, levantamos como principais aspectos a contraposição existente em relação ao modelo de burocracia de alto escalão valorizado por cada país. Enquanto no Brasil é valorizada a burocracia do tipo weberiano, marcada essencialmente pelo recrutamento meritocrático baseado em conhecimentos técnicos, no Chile vem sendo historicamente valorizada a atuação de líderes específicos, atuantes em projetos específicos de modernização. Essa característica, associada aos movimentos de crescente tecnificação da política nesse país e à forte influência do paradigma da NPM, levou à institucionalização de um sistema que recruta e seleciona profissionais para ocupar a quase totalidade das posições de direção do governo, com base não apenas em seus conhecimentos técnicos, como também em suas competências de gestão.

O desempenho, no caso chileno, parece ser uma preocupação fortemente presente na agenda. Interessante destacar que nos discursos oficiais o desempenho está, ainda, associado à capacidade do Estado de entregar melhores serviços públicos aos cidadãos, de modo que desempenho leva à legitimidade do governo e representa maior capacidade de atuar responsivamente aos interesses de seus eleitores. No caso brasileiro, o desempenho aparece mais acentuadamente na alta qualificação dessa burocracia, em especial daquela que desempenha funções relacionadas às políticas macroeconômicas. Essa alta capacidade, associada à própria estrutura de uma carreira pública consolidada (que conta com os elementos de estabilidade e de um *ethos* próprio e específico), representa os principais elementos sustentadores e apoiadores de sua atuação orientada ao desempenho.

No Chile, diferentemente, não contamos com um corpo burocrático estável, mas com dirigentes que permanecem no cargo por curto período de tempo, de modo que seu incentivo ao desempenho se relaciona menos a um comportamento coletivo e mais a um incentivo individual, que pode estar voltado à autopromoção ou à busca legítima de contribuir para a criação de valor público para o país (MOORE, 1995). Também vale destacar que a atuação do dirigente chileno, apesar dos limites já apontados, orienta-se segundo convênios de desempenho, instrumentos que buscam alinhar sua atuação às diretrizes dos atores políticos.

Por fim, destacamos um último aspecto relacionado ao desempenho, que se relaciona às ações de capacitação e formação da alta burocracia pública. Enquanto o caso brasileiro valoriza a formação de sua burocracia, o modelo chileno busca recrutar profissionais já formados pelo mercado. As principais implicações dessa diferenciação podem ser explicadas justamente pela diferença do modelo brasileiro, que valoriza a consolidação de uma burocracia de Estado, enquanto o modelo chileno busca equilibrar, segundo a orientação política dos diferentes governos, a formação de corpos altamente técnicos, porém alinhados às diretrizes políticas.

Por outro lado, por favorecer a mobilização de redes construída fora do ambiente governamental, o modelo chileno favorece a utilização da burocracia como elemento central de coordenação extragovernamental, principalmente com o mercado. Já o caso brasileiro, por estar calcado no empoderamento de uma burocracia pública com alta experiência dentro da máquina administrativa do Estado e com alta capacidade de articulação e circulação entre os setores do governo, favorece mais a coordenação intragovernamental ou intersetorial. Sendo assim, esse tipo de burocracia horizontal pode e tem sido um importante aliado de esquemas de coordenação intragovernamental.

O Quadro 1 busca sistematizar a análise comparativa apresentada:

**Quadro 1 – Sistematização da análise comparativa**

<i>Dimensão</i>	<i>Aspecto analisado</i>	<i>Brasil: EPPGG</i>	<i>Chile: Dirigentes públicos</i>
<i>Legitimidade</i>	<b>Acesso aos cargos do alto escalão</b>	Concurso público (mérito e impessoalidade) + seleção informal (capacidade de alinhamento político e engajamento com o tema + redes informais)	Concurso público (seleção baseada em competências gerenciais) + nomeação política (aderência do perfil aos desafios definidos para o cargo de direção)
	<b>Adesão à agenda</b>	Dependente da liderança presidencial	Alta (resultados acordados e estabelecidos no convênio de desempenho)
	<b>Rede de atores mobilizada</b>	Burocratas e sindicatos	Rede direta da organização que gerencia (ministério, burocratas, políticos, associações de funcionários, setor privado, organizações internacionais)
<i>Desempenho</i>	<b>Relevância para o êxito das políticas</b>	Variável alta no caso analisado (Programa Bolsa Família – elos fortes de sustentação de políticas públicas, fortalecimento das tarefas de inovação, coordenação intersetorial e federativa)	Alta; responsáveis pela gestão da organização e também pela implementação de projetos de modernização do Estado e melhoria das políticas públicas.
	<b>Incentivos ao engajamento</b>	Alta; DAS e capacidade de politização das lideranças políticas sobre os membros da carreira.	Alta; definição clara de objetivos e metas e contrato de trabalho temporário, com renovação atrelada ao alcance de resultados.
	<b>Incentivos ao desenvolvimento</b>	Média-alta; Curso de Formação durante o concurso de ingresso e incentivos à formação para promoção e progressão na carreira. Possibilidade de ocupar DAS como incentivo ao desenvolvimento profissional.	Média-baixa; busca recrutar profissionais formados pelo mercado; busca capacitar dirigentes que não tenham experiência anterior no governo.
	<b>Obstáculos para alcançar os objetos das políticas</b>	Possibilidade de atuar como importantes pontos de veto.	Pode haver casos de recrutamento e seleção mal realizados, de modo que o profissional selecionado não tem condições de responder aos desafios colocados pelo cargo de direção; ou, ainda, o dirigente não consegue estabelecer relação de confiança com seu superior político.

<i>Dimensão</i>	<i>Aspecto analisado</i>	<i>Brasil: EPPGG</i>	<i>Chile: Dirigentes públicos</i>
<i>Legitimidade e desempenho</i>	Promoção da coordenação interna (intersectorial e federativa)	Alta; horizontalidade da carreira e articulação com outras carreiras de Estado + alto conhecimento da dinâmica de funcionamento do Governo Federal.	Baixa; tentativas ainda incipientes de promover a integração entre dirigentes.
	Promoção da coordenação externa (sociedade e mercado)	Baixa	Alta; relacionada à natureza e grau de intersectorialidade da política pública da organização que gerencia.

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, procuramos demonstrar o quanto os casos brasileiro e chileno se distinguem quanto às formas e mecanismos de composição de sua alta burocracia. Embora ambos os casos pareçam caminhar em direção a um cenário de valorização do papel das burocracias e de um ambiente de maior interação entre as figuras do político e do burocrata, o processo brasileiro parece caracterizar-se pelo fenômeno da politização da burocracia, enquanto o chileno, por um fenômeno de tecnificação da política. São comportamentos que possuem estreita vinculação com os projetos políticos de cada Estado e com divergências importantes quanto ao protagonismo dos atores estatais e externos ao Estado.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1981.
- ARMIJO, Marianela Q. *Modernización de la Gestión Pública en Chile*. Lecciones y Aprendizajes 1994-2000. Chile: Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente*. In: LUIS CARLOS BRESSER PEREIRA; PETER SPINK. (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 173-199.
- ADLER LOMNYTZ, L. Estrategias informales en organizaciones formales. In: FLACSO, Sede México. *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. M.A. Porrúa (México), 1995.
- ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno*. Dissertação de Mestrado aprovada pela Fundação Getulio Vargas, São Paulo, (2013) .

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho (2010). *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil*: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil*: desafio para a ordem democrática no Século XXI. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, v. 1, p. 273-295, 2010.

BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkley: University of California Press, capítulos 1, 2 3 e 8, 1992.

BAU AEDO, Catalina. *Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública en América Latina – El Caso de Chile*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo, (2005).

BOURGAULT, J. *Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2002.

CHEIBUB, Z.; MESQUITA, V. A. B. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: Enap, 2001. (Texto para discussão, n. 43).

CHILE. Site Oficial do Sistema de Alta Dirección Pública. 2016. Disponível em: <<http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014*. Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile. Noviembre 2015. Disponível em: <[http://www.dipres.gob.cl/572/articles-140439\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-140439_doc_pdf.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial, de 31 de marzo de 2014*. Disponível em: <[http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo\\_presidenciales\\_adp\\_marzo\\_2014.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo_presidenciales_adp_marzo_2014.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial, de 2 de mayo de 2013*. Disponível em: <[http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo\\_presidencia\\_II.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo_presidencia_II.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial nº 001, de 20 de marzo de 2009*. Instructivo Presidencial para el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Disponível em: <<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/11.-%20Inst.%20N%C2%BA%201.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Mensaje Presidencial nº 577-354: proyecto de ley que perfecciona el sistema de alta dirección pública y modifica el estatuto administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago. 2006. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_chl\\_sc\\_anex11.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex11.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Ley nº 19.882, de 23 junio de 2003*. Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponível em: <[www.bcn.cl/leyes/211480](http://www.bcn.cl/leyes/211480)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

DE BONIS, Daniel F.; PACHECO, Regina Silvia. *Nem Político, Nem Burocrata: o Debate sobre o Dirigente Público*. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para a ordem democrática no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. *El Estado a Servicio de la Gente*. Balance 1994-2000. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento interno. 2001a.

\_\_\_\_\_. *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*. Dirección y Gestión Pública. Gestión para el Cambio. Termas de Cauquenes, 4 y 5 octubre. Documento interno. 2001b.

D'ARAÚJO, M. C. *Political appointees and political parties in Brasil since 1990*. VII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA. ALACIP. Quito: Ecuador, 2013.

\_\_\_\_\_. *A elite dirigente do governo Lula*. CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in Political Science*. Prentice Hall, New Jersey, capítulos 6 e 7, 1991.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California, 1994.

HOLLANDA, C. B. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

IACOVIELLO, Mercedes; LLANO, Mercedes; STRAZZA, Luciano. *Profesionalización de Altos Cargos de Dirección Pública en América Latina*. In *Desigualdade & Diversidade - Dossiê Especial*, p. 43-64, 2011.

LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da UnB, p. 40-64, (1981).

LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade Revisitados*. In: MEDEIROS, Paulo César; EVELYN LEVY (orgs.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, p.45-56, 2009.

\_\_\_\_\_. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Consolidação Institucional do Cargo de Dirigente Público*. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr-jun. 2003.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. 2014.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo FHC*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, São Paulo, 1999.

MACHADO, R. A. R. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil, a experiência dos gestores governamentais na administração pública federal [Dissertação de mestrado]* Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2003.

- MAHONEY, James. *Qualitative methodology and comparative politics. Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, 2007. Sage Publications.
- MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 1995. Publicado em português pela Enap / Ed.Uniletras, 2002.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.
- OLSEN, Johan. *Maybe it's time to rediscover bureaucracy*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 1-24, 2005.
- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd Edition. Sage Publications, 2002.
- PETERS, G. *Managing horizontal government*. The politics of coordination. Research paper n. 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.
- ROUANET, Sergio Paulo. Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública. Brasília: Enap, 2005. 96 p.
- SANTOS, Luiz Alberto. O modelo brasileiro para organização da alta administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 119, n. 2/3, p. 77-94, mai./dez. 1995.
- SCHNEIDER, B. R. Burocracia pública e política industrial no Brasil. Editora Sumaré, 1994.
- \_\_\_\_\_. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, v. 119, nº 1, p. 9-43, 1995.
- SECRETARIA DE GESTÃO (Seges). *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.
- SEGEPE. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. v. 20, n. 234, Set. 2015. Brasília: MP, 1996.
- SELZNICK, P. *Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional*. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SILVA DURÁN, Francisco. Profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (Reforma 2003-2011). In: *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*. PUCRJ, v. 5, p. 31-42.
- SILVA, L. A. L. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família* [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2013.
- SILVA, Patricio. *En el nombre de la razón*. Tecnoctatas y Política en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.
- ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes. *El rol de la burocracia en el PMP en América Latina*. Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, Washington, DC.

WEBER, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada*: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993. p. 7-38.

WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, Jul./Set. 2005.

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

Bacharel em Administração Pública e Mestre em Ciência Política. Atualmente é doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: lucasambrozio@yahoo.com.br.

Maria Fernanda Alessio

Bacharel e Mestre em Administração Pública e Governo. Atualmente é doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: mfalessio@gmail.com.

# Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil

**Sandro Pereira da Silva**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*

Este trabalho analisou os processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma política nacional cujo objetivo seja incidir de maneira diferenciada no território nacional, com vistas a promover trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas entre as regiões do País. Para isso, foi escolhida como referência analítica a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2003 pelo Governo Federal. A experiência da PNDR no Brasil pode trazer importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para planejar e implementar uma política de desenvolvimento regional voltada para todo o território nacional. No entanto, o desenho institucional da PNDR acarretou fatores que dificultaram uma ação mais consistente para fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento nos territórios diferenciados.

**Palavras-chave:** políticas públicas, desenvolvimento regional, descentralização, participação social

---

[Artigo recebido em 9 de dezembro de 2014. Aprovado em 28 de abril de 2016.]

## **Análisis de la trayectoria institucional de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil**

Este estudio analiza los procesos de regulación y arreglos institucionales que participan en la operación de una política nacional cuyo objetivo es enfocar de manera diferente el territorio nacional, con el fin de promover modelos de desarrollo más equilibrado entre las regiones. Para esto, fue elegido como referencia analítica de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), lanzado en 2003 por el gobierno federal. La experiencia de PNDR en Brasil puede aportar lecciones importantes en términos de las disposiciones institucionales y federales necesarias para planificar y poner en práctica una política de desarrollo regional centrado en todo el país. Sin embargo, el diseño institucional de PNDR resultó en factores que obstaculizan una acción más coherente para fomentar nuevas dinámicas de desarrollo en los distintos territorios.

**Palabras-clave:** políticas públicas, desarrollo regional, descentralización, participación social

## **Analysis of the institutional trajectory of implementation of the National Policy for Regional Development in Brazil**

This paper analyzed the normative processes and institutional arrangements that are involved in the operation of a national policy whose objective is to intervene differently on national territory, in order to promote more balanced development paths between regions. For this, was chosen as analytical reference the National Policy for Regional Development (PNDR), launched in 2003 by the federal government. The experience of PNDR in Brazil can bring important lessons in terms of institutional and federative arrangements needed to plan and implement a regional development policy focused on throughout the country. However, the institutional design of PNDR resulted in factors that hindered a more consistent action to promote new dynamics of development in the different territories.

**Keywords:** public policies, regional development, decentralization, social participation

## Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais, com mais de oito milhões de quilômetros quadrados, estando entre os dez maiores países do mundo em termos de extensão territorial, população e economia. Por outro lado, ele é marcado também por fortes heterogeneidades e desequilíbrios regionais. Tais fatores justificam a defesa de muitos especialistas da necessidade de adoção de políticas de desenvolvimento regional integrado, inseridas em um projeto nacional de longo prazo (CROCOMO; GUILHOTO, 1998). A questão da definição de escalas espaciais orientadoras do planejamento da ação estatal surge, então, como elemento estratégico nesse debate.

Em termos históricos, a ação deliberada de planejamento estatal teve como marco importante a criação do Ministério do Planejamento em 1962, no Governo do Presidente João Goulart. A primeira pessoa a assumir o ministério foi Celso Furtado, cujas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referências importantes. Furtado confiava no processo político para reverter o quadro perverso de dependência, que gerava desigualdades extremas entre as frações do território brasileiro e era, a seu ver, responsável pelo subdesenvolvimento do País. Por isso, a questão do desenvolvimento regional esteve fortemente presente em sua obra (FURTADO, 2003). Desde então, uma série de planos e programas de investimento estatal foram postos em marcha com vistas a desenvolver a infraestrutura produtiva no País, cujos resultados e consequências estão bem registrados na literatura econômica e política (MINDLIN, 2003).

O que mudou ao longo do tempo foram os instrumentos operacionais de planejamento e intervenção mais recentes, que derivaram de um processo de descentralização e desconcentração do poder político central da União nas últimas décadas. As recentes transformações políticas e econômicas abriram novas frentes de debate em torno da temática do desenvolvimento regional e do planejamento territorial no Brasil, possibilitando alguns avanços, mas também explicitando fortes restrições derivadas do próprio modelo federativo brasileiro.

Este trabalho analisou os processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma política nacional cujo objetivo seja incidir de maneira diferenciada no território nacional, com vistas a promover trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas entre as regiões do País. Para isso, foi escolhida como referência analítica a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2003 pelo Governo Federal, composta por uma série de programas com diferentes escalas territoriais de incidência. Tal política apresenta uma abordagem distinta daquelas adotadas em programas anteriores de desenvolvimento regional,

ao orientar suas ações com o objetivo de amenizar as disparidades inter e intrarregionais em todo o Brasil.

Neste texto, foram analisados os principais objetivos da PNDR, o ambiente institucional que a envolve no contexto do federalismo brasileiro, as estruturas de governança e participação social em seus territórios de incidência, o método de definição das escalas de planejamento, os instrumentos orçamentários de financiamento dos projetos, a divisão regional dos investimentos e os principais entraves operacionais observados. Para tanto, fez-se uso de revisão bibliográfica sobre temas que possuem relação direta com a PNDR e seus instrumentos de intervenção – tais como federalismo, planejamento, descentralização, políticas públicas e desenvolvimento regional –; documentos oficiais sobre marcos normativos de políticas de desenvolvimento regional – e da PNDR em particular –; além de entrevistas com gestores e técnicos ligados aos programas que compõem a política.

Este texto está organizado em sete seções, contando com esta introdução. A seção dois trata da relação entre Estado, planejamento e políticas regionais, enfatizando os principais aspectos que orientaram a ação estatal no planejamento territorial no Brasil desde a segunda metade do século 20. Na seção três, o debate gira em torno das transformações recentes no cenário sociopolítico nacional, que implicou em novos arranjos de articulação federativa no País. A seção quatro traz um breve relato sobre a emergência do território enquanto conceito orientador da ação estatal, indicando algumas das iniciativas recentes adotadas pelo Governo Federal nesse sentido. A seção seguinte apresenta os principais resultados da pesquisa sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional no País. Na seção seis, são traçados alguns pontos classificados como limites operacionais para a implementação dessa política. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

## **Políticas e planejamento territorial no Brasil**

*A região*, enquanto escala prioritária na definição de projetos de desenvolvimento, representa uma referência associada à localização e à extensão de um determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o nacional e o local. Ela pode ser entendida como uma “subunidade, um subsistema do sistema nacional”, que “não tem existência autônoma” em relação ao espaço nacional, “é um subespaço do espaço nacional total” (SANTOS, 1988, p. 46). Nesse caso, para se projetar uma política regional efetiva de âmbito nacional, Galvão e Vasconcelos (1999) apontaram a necessidade de se criarem estratégias que visem: *i*) criar, nas regiões, um ambiente favorável à atração de investimentos; *ii*) desenvolver e fortalecer instituições que conduzam a um aumento da capacidade

de transformação e de aceitação de inovações na base econômica das regiões; e, sobretudo, *iii*) propiciar um maior grau de coesão interna e de integração espacial dentro das regiões e entre as regiões do país. Ou seja, programas dessa natureza visam dotar regiões com menor dinamismo econômico de condições favoráveis à introdução de inovações para seu desenvolvimento, em lugar do tradicional enfoque de prover subsídios indiscriminados para indústrias ou empresas. Com isso, espera-se que o resultado a ser alcançado no médio e longo prazo seja a construção de uma nação mais equilibrada regionalmente.

Para Brandão (2007), as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto no interior de um território, referente a uma determinada comunidade, a ser diagnosticado e enfrentado.

A definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas em diferentes escalas e frações de território surgiu no Brasil apoiada em vários aspectos bem característicos do País, entre os quais se encontram: sua dimensão continental marcada por grande heterogeneidade territorial (em termos geográficos, econômicos, sociais); e os complexos processos históricos pelos quais se consolidaram as diferentes identidades regionais. Com base nessa realidade, a questão regional brasileira passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados. Para Guimarães Neto (2010, p. 49), “se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país”.

Até a década de 1950, os planos de desenvolvimento nacional praticamente não atendiam à temática regional em programas específicos, de modo que os impactos econômicos dos grandes projetos de investimentos setoriais (indústrias de base, transporte, energia, saúde) se concentravam na Região Sudeste. No plano político, vigorava o modelo nacional-desenvolvimentista, cujos pilares básicos eram: *i*) Estado intervencionista; *ii*) planejamento econômico como instrumento basilar do desenvolvimento; e *iii*) prática do corporativismo como forma de articular as relações entre os principais atores da sociedade e canalizar suas demandas para o Estado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010a; GOMIDE, 2012).

A primeira grande ação estratégica no sentido de reorganização do espaço econômico regional e de integração nacional de modo mais equilibrado nessa época foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene),

em 1959, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek. A Sudene surgiu como estrutura estatal organizada para coordenar um projeto de desenvolvimento do Nordeste, região com maiores índices de pobreza e carências sociais do País. Após o Golpe Militar em 1964, a Sudene sofreu fortes mudanças no seu projeto original, mas o debate em torno das diferentes escalas de planejamento de políticas permaneceu. Com a expansão da economia pelo território nacional e os investimentos estatais em infraestrutura e exploração de recursos naturais, novas autarquias regionais foram criadas: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967.

Após um período de forte crescimento econômico e modernização da estrutura produtiva até meados dos anos 1970, o País passou a enfrentar na década seguinte um período de sérias dificuldades fiscais e financeiras que desencadearam a crise do modelo desenvolvimentista em curso. No plano internacional, o colapso do modelo de Breton Woods de gerenciamento econômico internacional e duas crises do petróleo contribuíram significativamente para o esgotamento desse modelo. O agravamento das condições macroestruturais da economia brasileira nos anos 1980 acarretou, já no início da década seguinte, pressões para a adoção de políticas de desregulamentação, privatização e liberalização dos mercados, que resultaram em uma reestruturação industrial com forte impacto negativo no mercado de trabalho e em uma nova inserção da economia doméstica no sistema econômico global (GOMIDE, 2012).

Esse novo cenário, fortemente influenciado pela instabilidade pela qual passava o capitalismo mundial, impactou diretamente a condução do planejamento e a perda de capacidade de investimento da estrutura estatal no Brasil. Como consequência, assistiu-se a um desmonte das instituições de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento regional, que perderam sua capacidade política de formulação e intervenção no território. A questão regional ficou restrita basicamente à implementação de grandes projetos industriais (metalúrgicos, petroquímicos, energéticos etc.), os quais reconfiguraram o território nacional. As agências regionais, por seu turno, se limitavam a distribuir incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes do cenário local e nacional e a apresentar planos que não chegaram a ser executados em sua maioria.

### **Descentralização federativa e coordenação da ação pública**

A década de 1980 também foi marcada por sérias alterações no cenário político interno, com a volta da democracia e a promulgação da nova Constituição Federal em 1988; e, na geopolítica global, sobretudo com o fim do bloco soviético. Em

consequência desse conjunto de acontecimentos tanto no plano nacional quanto internacional, surgiu na década seguinte uma ampla rediscussão sobre o papel do Estado diante desse novo cenário, que viria a definir as principais diretrizes da atuação governamental. Uma das consequências importantes desse momento histórico foi o aprofundamento da descentralização federativa, que passou a delegar ao município um papel mais estratégico no contexto federativo brasileiro para a condução de uma série de políticas.

Segundo Falleti (2006, p. 61-62), descentralização pode ser entendida como um processo de redimensionamento de poder e autonomia no interior do Estado, que envolve um “conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores” (FALLETI, 2006, p. 60). A partir dessa definição, é possível distinguir entre três categorias de descentralização com base no tipo de autoridade transferida, que são: *i) descentralização administrativa*: engloba o “conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais”; *ii) descentralização fiscal*: refere-se “ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais”; e *iii) descentralização política*: diz respeito ao “conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes – para a representação das sociedades subnacionais”.

Amaral Filho (1999) resumiu os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública em três elementos-chave: *i)* a proximidade e a informação, isto é, os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços públicos e privados, e, por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; *ii)* a experimentação variada e simultânea, ou seja, a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e *iii)* o elemento relacionado a tamanho, quer dizer, quanto menor o aparelho estatal, melhor é o resultado de alocação e eficiência.

Essas colocações estiveram fortemente presentes enquanto retórica discursiva no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo Governo Federal em 1995. Com base nessa estratégia, a descentralização era tida como um mecanismo essencial, ao desobrigar a União de uma série de responsabilidades que passariam a ser remetidas ao plano local. Assim, visava-se, por um lado, diminuir o tamanho do Estado central, e, por outro, propiciar ao governo melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes”. Amaral Filho (1999, p. 1288) classificou esse novo referencial de “modo de intervenção pragmático”, uma vez que não se enquadraria em absoluto

nem no princípio neoliberal, por não aceitar “a crença cega de que o mercado e os preços são os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes”, nem no princípio do dirigismo estatal, “que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro”.

No entanto, a condução do processo de descentralização adotado no âmbito do Plano Diretor apresentou diversas inadequações, tais como: falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas intrafederativas; incongruência entre o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público e a política de estabilização macroeconômica; e dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais (AFFONSO, 2000). Além disso, o Plano Diretor desconsiderava a necessidade de ações diferenciadas no território nacional que contemplassem as distintas carências das unidades federativas, contribuindo para reforçar o cenário de desigualdades já existente.

A falta de mecanismos de coordenação fez com que os desdobramentos desse processo se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. A articulação entre os entes federativos permaneceu na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010b). Como resultado, acirrou-se no País um cenário de fortes constrangimentos estruturais à pactuação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Para Arretche (2004), estados federativos como o Brasil tendem a passar por maiores “problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando competição entre os diferentes níveis de governo”. Essas relações competitivas desencadeiam processos de “barganhas federativas”, nos quais cada nível de governo busca garantir para si os benefícios e transferir a outros os custos políticos. Por isso, a capacidade de engendrar estratégias possíveis para a coordenação vertical de políticas nacionais está diretamente relacionada com o modo pelo qual se estruturam as relações federativas nas políticas setoriais. Os resultados desse limite em termos de coordenação institucional por parte do governo são: “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (ARRETCHÉ, 2004, p. 17).

Outro fator que compromete a articulação federativa diz respeito à desigualdade na capacidade de arrecadação. Entre os municípios de cada estado se observa

uma disparidade muito grande quanto a receitas tributárias, o que precisa ser compensado por meio de transferências fiscais da União. Como consequência, o fato de o Executivo federal ser o maior financiador de políticas no contexto federativo brasileiro, com estados e municípios extremamente dependentes de seus recursos, confere-lhe o principal instrumento de coordenação de que dispõe para influenciar e condicionar as escolhas dos governos locais (ARRETICHE, 2004). Porém, esse mecanismo compromete a ideia de autonomia implícita no conceito de descentralização, mantendo um sobrepoder no nível central do governo.

Para além das instituições oficiais, as organizações sociais também tiveram um papel fundamental no processo de descentralização das estruturas de poder do Estado no Brasil. Isso porque a centralização político-administrativa era vista como um símbolo do autoritarismo estatal, e seu enfraquecimento seria um elemento fundamental para a refundação da democracia no País. Um dos desdobramentos dessa atuação foi a abertura para uma maior participação da população, seja no planejamento, na implementação ou na avaliação das políticas nacionais, tanto diretamente, como por meio de suas organizações representativas. O retorno das instituições democráticas engendrou também um novo cenário para a representação política de diferentes grupos sociais no Brasil, estabelecendo novas relações entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, diferentes experiências de participação popular foram desenvolvidas, tais como: conselhos setoriais, fóruns, conferências, audiências públicas e orçamento participativo. Esses espaços se concretizaram enquanto instituições participativas, formalmente organizadas e vinculadas à estrutura de Estado, que definem formas variadas de incorporação de cidadãos na deliberação de políticas públicas, principalmente por meio de suas organizações representativas (AVRITZER, 2010).

## **As experiências recentes de planejamento territorial no Brasil**

Esse novo contexto econômico e sociopolítico no final do século 20 foi fundamental para possibilitar, no âmbito do Governo Federal, o ressurgimento do debate sobre a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções. As novas bases desse debate chamavam a atenção para a importância de permitir maior flexibilidade para a territorialização da incidência da ação estatal, tendo como influência o acúmulo de experiências sob a abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia (UE). Essa abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento da ação estatal. Além disso, a literatura sobre a temática regional no

País já destacava há bastante tempo a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras, que as tornava inadequadas para servirem como referência exclusiva para ações de desenvolvimento regional. Com base nessa nova abordagem, houve um esforço de construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizassem enquanto um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais (SILVA, 2013a, 2014).

Uma das referências internacionais mais citadas para a implementação de estratégias de planejamento territorial é o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader). Esse programa surgiu na Europa em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores. Desde sua constituição, o Programa Leader tem sido considerado o principal instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais europeias de natureza integradora, por meio do planejamento e execução de projetos prioritários com base em uma estrutura política ascendente (*bottom-up*). Os grupos de ação local são os responsáveis pela definição dos territórios do Leader, que contam com uma ampla e diversificada rede política, composta por agências de governo, sindicatos, organizações do setor privado, organizações não governamentais (ONGs) e representantes locais eleitos (SARACENO, 2005; GHESTI; SILVA, 2015).

No Brasil, a CF/1988 estabeleceu a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa. Vale ressaltar a mudança com relação aos instrumentos estatais de planejamento, com destaque para a instituição do Plano Plurianual de Atividades (PPA). Para subsidiar o processo de regionalização dos investimentos públicos previstos no PPA 1996-1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) coordenou a elaboração dos estudos sobre os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, considerados por muitos autores como o ponto de partida da retomada da preocupação regional no processo de planejamento estatal no País. Entretanto, poucos resultados concretos foram obtidos a partir desse esforço, de maneira que são muitas as críticas quanto à real contribuição do PPA para a garantia de uma ação territorializada do Governo Federal.

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou o documento *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Em 2006, o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (SILVA, 2012).

Em consequência desses acontecimentos, o tema das políticas de desenvolvimento regional passou a ganhar espaço na agenda governamental, o que permitiu o surgimento de políticas públicas elaboradas no âmbito federal com base em uma perspectiva territorial. Essas políticas foram se diversificando ao longo do tempo, com relação a desenho institucional, áreas temáticas, recortes territoriais abrangidos, público envolvido etc. Porém, a apropriação do conceito de território, enquanto um instrumento operacionalizador de políticas públicas por parte do Estado, passou a ser realizada de diferentes formas.

Silva (2013a) elaborou uma tipologia que permite uma melhor caracterização dessas formas de abordagem territorial utilizadas pelo poder público no planejamento e na implementação de suas ações. Foram definidas quatro categorias, de acordo com a centralidade que o território possui em cada estratégia e no grau de conflitualidade que apresentam. As categorias definidas são: território como meio, território como fim, território como regulação e território como direito. Cada uma das políticas que se enquadram nessas categorias analíticas possui suas trajetórias e estruturas características, suas dificuldades de implementação, suas vantagens em termos de resultado, seus avanços e contradições na relação com o território. O Quadro 1 apresenta as principais características de cada um deles e alguns exemplos para complementar as informações.

**Quadro 1 – Tipos de abordagem territorial nas políticas públicas**

Tipo	Definição	Conflituosidade	Exemplos
<b>Território como meio</b>	Políticas setoriais que definem recortes territoriais específicos para alcançarem maior efetividade na sua implementação.	Baixa	Consórcios municipais de educação e de saúde; unidades de polícia pacificadora (UPPs); Programa Saúde da Família (PSF).
<b>Território como fim</b>	Políticas baseadas em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza.	Média	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Programa Territórios da Cidadania (PTC).
<b>Território como regulação</b>	Políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional.	Média	Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE); Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

Tipo	Definição	Conflituosidade	Exemplos
<b>Território como direito</b>	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais imprescindíveis para sua reprodução social.	Alta	Reforma agrária; regularização de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas.

Fonte: Silva (2013a).

Neste trabalho, as atenções recaem sobre programas que têm em comum o fato de abordarem o *território como fim*, isto é, buscam incentivar a elaboração e implementação de projetos de interesse comum entre diferentes unidades federativas mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional, articulando uma série de programas e políticas, de acordo com arranjos institucionais estabelecidos nas diferentes configurações territoriais escolhidas. Entre as políticas recentes que se baseiam nessa abordagem territorial de intervenção, as análises aqui realizadas dizem respeito especificamente à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

## A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A PNDR começou a ser implementada em 2003, embora sua institucionalização oficial tenha se dado posteriormente pelo Decreto Presidencial nº 6.047, de fevereiro de 2007. Ela foi lançada paralelamente ao Pacto para a Gestão Territorial Integrada<sup>1</sup>, previsto na Lei do Plano Plurianual de Atividades (PPA) 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11/08/2004, art. 12). Sua gestão ficou a cargo do MI, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).<sup>2</sup> Segundo Perico (2009), a instrumentalização da PNDR evidencia a percepção sobre o manejo da escala regional e da territorialização brasileira, com programas e projetos orientados por iniciativas de recorte espacial a partir de critérios específicos.

A PNDR apresenta em seu corpo normativo o reconhecimento de que as desigualdades regionais brasileiras constituem enormes obstáculos ao desenvolvimento do País, o que justifica o estabelecimento de critérios e orientações de atuação articulada entre governos e atores sociais para aproveitar a grande

<sup>1</sup> “A finalidade do pacto é ampliar o diálogo, de forma sistemática, entre os três entes da Federação em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem a continuidade e a efetividade das ações governamentais. Buscase, assim, alinhar de uma forma coerente os projetos de desenvolvimento territorial (uma perspectiva endógena e de planejamento ascendente) com a estratégia de desenvolvimento nacional e de inserção internacional” (BRASIL, 2005, p. 11).

<sup>2</sup> A proposta da PNDR foi elaborada pelo MI e recebeu a chancela do Governo Federal por meio da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por representantes de 21 ministérios e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Presidência da República (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010a).

diversidade territorial brasileira na busca da redução dessas desigualdades. Com isso, esperava-se apresentar uma estratégia estruturada de ação estatal como alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominavam no País desde a década de 1980, quando se enfraqueceram as capacidades estatais para o planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional. Seus objetivos específicos são: *i)* dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; *ii)* promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; *iii)* fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; e *iv)* estimular a exploração das potencialidades que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do País (SILVA, 2013b).

Para se chegar a esses objetivos, o programa adotou a caracterização das regiões brasileiras e, a partir do cruzamento de variáveis como rendimento domiciliar médio e variação anual média do PIB, caracterizou as microrregiões em quatro tipos: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. As microrregiões de alta renda englobam 54,4% da população brasileira e concentram 77,2% do PIB, enquanto as demais regiões representam mais de 70% da área, abrigam 45,6% da população e produzem apenas 22,8% do total das riquezas do País. A maior concentração de microrregiões de menor renda e dinamismo ficou situada nas Regiões Norte e Nordeste. Pelo menos dois aspectos importantes puderam ser evidenciados sobre a necessidade de atuação do Estado em múltiplas escalas territoriais: *i)* coexistência, em todas as macrorregiões do País, de algumas sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, e outras com precárias condições de vida e traços de estagnação; e *ii)* presença de microrregiões dinâmicas – do ponto de vista demográfico e de crescimento do PIB – dispersas ao longo de todo o território nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Com base nessa caracterização, foi definida uma tipologia sub-regional a partir da qual o Governo Federal poderia orientar as ações a serem desenvolvidas. Para isso, a PNDR adotou o conceito de *mesorregião* para seus recortes territoriais, sendo identificadas e homologadas inicialmente pelo MI treze mesorregiões prioritárias (mesorregiões diferenciadas). Além do critério microrregional de renda e dinamismo econômico, foram elencadas também algumas regiões especiais para a incidência da PNDR, sendo elas: a Amazônia Legal, as Faixas de Fronteira e o Semiárido Nordestino.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Além das mesorregiões, a PNDR prioriza o semiárido e a faixa de fronteira, espaços esses refletidos, de forma específica, na estrutura programática que orienta as ações da secretaria. A Secretaria de Programas Regionais (SPR) dá tratamento especial, ainda, às regiões integradas de desenvolvimento (Rides) de Juazeiro-Petrolina e da Grande Teresina, localizadas nesses espaços prioritários (PEREIRA, 2009, p. 51).

Em termos estratégicos, foram propostos vários programas no PPA 2004-2007 com vistas a dar operacionalidade à PNDR: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver); o Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir); o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover); o Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Semiárido (PDSA); o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; o Plano para a Amazônia Sustentável (PAS); e o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF).

Para o desenvolvimento desse rol de programas que compõem a PNDR, um conceito-chave utilizado pelo MI foi o de arranjos produtivos locais (APL), entendidos como conjuntos específicos de atividades econômicas que possuem certo vínculo e podem ser desenvolvidos por aglomerações territoriais de agentes políticos, econômicos e sociais. Em tese, a política definiria critérios objetivos para apoiar APLs que “apresentem potencial significativo em termos de fortalecimento e reestruturação da base econômica e geração de trabalho, emprego e renda” nos territórios envolvidos (BRASIL, 2004, p. 9). No entanto, tais critérios nunca foram de fato definidos.

Entre os mecanismos de governança, a PNDR pautou-se em uma complexa engenharia institucional, resumida por Karam (2012, p. 107) da seguinte forma:

A distribuição de papéis preconizada delega ao nível nacional, composto pelo MI e demais órgãos coordenadores da PNDR, a responsabilidade pela definição de critérios e seleção dos espaços prioritários para alocação de recursos e intervenção de outras políticas. No nível regional caberia, precipuamente, a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de iniciativas e promoção de ações especiais, com destaque para a atuação prevista das novas Sudam, Sudene e Sudeco, consideradas *braços de representação* da PNDR junto aos atores do território. Já nos níveis inferiores, desdobrar-se-iam as ações propriamente ditas, com ênfase nos programas sub-regionais. Estes são denominados *unidades de articulação das ações federais nas sub-regiões*, às quais devem acoplar-se espaços institucionais de concertação construídos pelos próprios atores do território, com destaque para os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais, cuja composição deve contemplar, além dos órgãos governamentais dos três níveis, setores empresariais e sociedade civil.

Portanto, a ideia foi apresentar uma estrutura de governança que envolvesse diferentes esferas federativas. Na esfera nacional, houve a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) e o Comitê de Articulação Federativa, ambos instituídos em 2003. A esfera macrorregional baseou-se na proposta de (re)criação das “novas” superintendências regionais de

desenvolvimento (Sudene, Sudam, Sudeco), que foram beneficiadas pela reorientação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNE, FNO, FCO, respectivamente). Na esfera microrregional ou territorial, a estratégia foi criar em cada mesorregião definida pela PNDR um fórum mesorregional, constituídos enquanto “instâncias legítimas de articulação e integração dos atores locais, tanto governamentais quanto não governamentais”, que seriam “responsáveis pela identificação, priorização e encaminhamento das demandas locais” (BRASIL, 2004, p. 8). Portanto, tais fóruns foram concebidos na estratégia da política como instrumentos para a articulação institucional entre as diversas instâncias de governo e as organizações da sociedade civil atuantes nos territórios. Dessa forma, eles assumem uma função de destaque na concepção da PNDR, pois representam o eixo no qual as articulações se completam, tanto com vistas às atividades de planejamento e definição de prioridades (ações estratégicas) quanto para o acompanhamento e controle da execução de projetos e programas específicos. O Quadro 2 organiza os diferentes níveis de responsabilidade e participação relativamente à estratégia de governança na PNDR.

**Quadro 2 – Instâncias de pactuação da PNDR**

Instância	Composição	Atribuições
<p><b>Nacional:</b> Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) e Comitê de Articulação Federativa.</p>	<p>A CPINDR é composta por 23 ministérios, representando ação conjunta do Governo Federal em áreas prioritárias, definidas conforme critérios da PNDR. Atua com o Comitê de Articulação Federativa, formando a escala nacional.</p>	<p>Cabe à escala nacional a definição de critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias e os espaços preferenciais de intervenção da PNDR.</p>
<p><b>Macrorregional:</b> conselhos deliberativos da Sudene, da Sudam e da Sudeco, além da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).</p>	<p>Os conselhos deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco são integrados por ministros de Estado, governadores, representantes dos prefeitos e representantes do setor produtivo. Os conselhos são a instância máxima decisória desses órgãos.</p>	<p>Nas instâncias macrorregionais, prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados.</p> <p>Nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, deve haver priorização das ações. Nesse ponto, o Governo Federal conta com órgãos específicos voltados à gestão regional, como a ADA e a Adene, e com a criação das novas Sudam, Sudene e Sudeco.</p>

Instância	Composição	Atribuições
<p><b>Mesorregional:</b> fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional.</p>	<p>Espaços de negociação que reúnem representantes de governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial.</p>	<p>A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas é conhecida como mesorregião diferenciada.</p> <p>Nas instâncias sub-regionais reside o foco operacional da PNDR. São responsáveis pelo planejamento, monitoramento e a avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento.</p> <p>Cabe a esses espaços organizar a mobilização social e a participação, inclusive de setores que geralmente não participam das decisões sobre políticas públicas.</p>

Fonte: Ipea (2010a, p. 227).

No entanto, o desenho institucional da política também acarretou fatores que dificultaram uma ação mais consistente para fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento nos territórios diferenciados. Como as mesorregiões são recortes territoriais muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião, tornou-se difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior desses territórios.

Quanto à estrutura de financiamento, a estratégia da PNDR foi montada com base na articulação de recursos do Orçamento-Geral da União (OGU) e dos entes federativos, além de incentivos fiscais já existentes. Além desses instrumentos, os fundos constitucionais geridos pelo Banco da Amazônia (FNO), Banco do Nordeste (FNE) e Banco do Brasil (FCO) também são fontes centrais de recursos para o desenvolvimento regional no País. Seus recursos têm origem no Imposto de Renda (IR) e no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além de outras fontes. Tais recursos são transferidos aos bancos que operam empréstimos aos empreendedores locais, via MI, no intuito de gerar novas oportunidades produtivas nas regiões. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também criou linhas de financiamento para programas regionais, entre os quais se incluem: o Programa Nordeste Competitivo (PNC), o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul) e o Programa do Centro-Oeste (PCO). Entretanto, alguns autores chamaram a atenção para incongruências em termos de efetivação

dos empréstimos com recursos dos fundos constitucionais. Entre elas, está o fato de serem direcionados a municípios e estados mais dinâmicos no interior das regiões. Assim, os fundos constitucionais de financiamento reforçam ainda mais “a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região”, o que contribui para o aumento das disparidades intrarregionais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 141-145).

Na prática, o que se verificou relativamente ao financiamento do desenvolvimento regional foi a desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas desde a construção da PNDR e o fluxo de recursos disponíveis (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009). Houve, ao longo dos anos, uma alta dependência de recursos da União, dada a estrutura fiscal brasileira. Nesse sentido, o financiamento do programa se tornou refém das diretrizes gerais da política fiscal estabelecidas pelo Governo Federal, que definem tanto a dotação orçamentária anual para cada programa, como as porcentagens de contingenciamento dos recursos, a fim de alcançar as metas fiscais definidas pelo Ministério da Fazenda para cada ano. Com a PNDR não foi diferente.

Como exemplo, pode-se observar a trajetória de execução orçamentária do Promeso, que, entre os programas que compunham a PNDR, foi o que recebeu maior dotação orçamentária ao longo dos anos, desde sua inserção no PPA 2004-2007 (Programa nº 1.025 do MI). Seu objetivo é “aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades regionais” (BRASIL, 2004, p. 6). Percebe-se, pela Tabela 1, que o Promeso obteve um salto significativo de recursos orçamentários a partir de 2007, ano em que se institucionalizou a PNDR. Nos anos seguintes, referentes ao PPA 2008-2011, o programa foi apresentando queda nos valores totais, recuperando-se significativamente em 2010, ano com o maior valor orçamentário obtido. Quanto à porcentagem de recursos executados, o maior valor ocorreu em 2006, com 75,4%. Nos anos seguintes, em que houve aumento dos recursos, a execução não aumentou no mesmo ritmo, não chegando a 60% em 2008 e 2009, e caindo drasticamente em 2010 para menos de 15% de execução. Desse modo, o ano com maior volume de recursos foi também o de menor execução orçamentária. A baixa execução em 2010 é observada, sobretudo, na principal ação do Promeso (6.409 – Apoio à implantação de infraestrutura social e produtiva), que, nesse ano, apresentava dotação de quase R\$ 195 milhões (40% do total), mas teve execução inferior a 2%.

**Tabela 1 – Dados de execução orçamentária do Promeso (2004-2010 – valores correntes)**

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
a) Dotação orçamentária (R\$ mil)	120.789	165.502	163.617	379.829	340.698	306.683	487.707
b) Total liquidado (R\$ mil)	75.221	122.617	123.348	218.146	203.094	179.948	69.687
Execução (b/a, %)	62,3	74,1	75,4	57,4	59,6	58,7	14,3

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014>>.

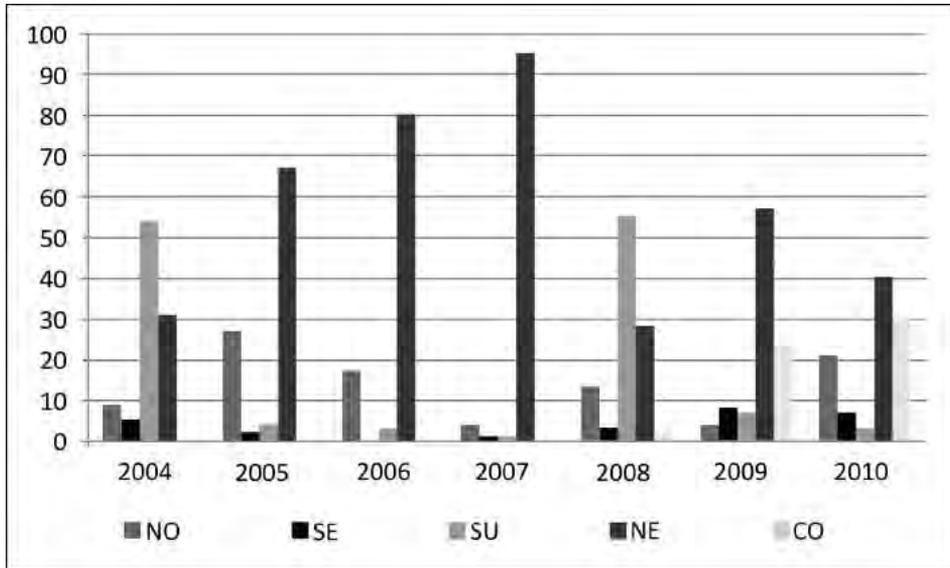
Não é objetivo deste trabalho se aprofundar nas análises dos determinantes da baixa execução desse programa e dos demais que compõem o leque de alternativas da PNDR. Porém, isso demonstra que, para a efetivação dos grandes objetivos iniciais que a política previa em termos de combate às desigualdades regionais do País, não foram viabilizados os instrumentos orçamentários e estruturais necessários. Ademais, como destacou o Ipea (2010a), esses programas são muito sensíveis à determinação de reservas de contingência orçamentária pelo Governo Federal.

Um dos possíveis entraves para a melhor execução dos recursos do Promeso é a baixa efetividade dos fóruns mesorregionais, o que impediu uma maior articulação política de apoio a projetos estratégicos nas mesorregiões. Poucos deles funcionaram como se esperava. A falta de previsão de recursos, pelo menos em um período inicial de implementação da política, para custear reuniões e mobilizações dessas instâncias, e também a ausência de um calendário sistemático do ciclo anual de investimentos do programa para imprimir uma agenda a esses fóruns comprometeram bastante a criação de uma ação mais propositiva. Atualmente, os fóruns encontram-se sem função ou foram inseridos em fóruns e conselhos intermunicipais de outros programas.

No que diz respeito à distribuição regional desses recursos, o Gráfico 1 mostra os resultados anuais em termos de participação percentual de cada região no montante aplicado; e o Gráfico 2 traz a porcentagem de cada região no total aplicado em todo o período. Pode-se verificar que, com exceção de 2004, quando a Região Sul teve o maior volume de recursos, a Região Nordeste recebeu a maior parcela dos recursos nos demais anos, totalizando 51% dos recursos no período. Um destaque a se considerar é o crescimento dos recursos aplicados na Região Centro-Oeste, que, entre 2004 e 2006, não chegaram a atingir 1%, porém em 2010

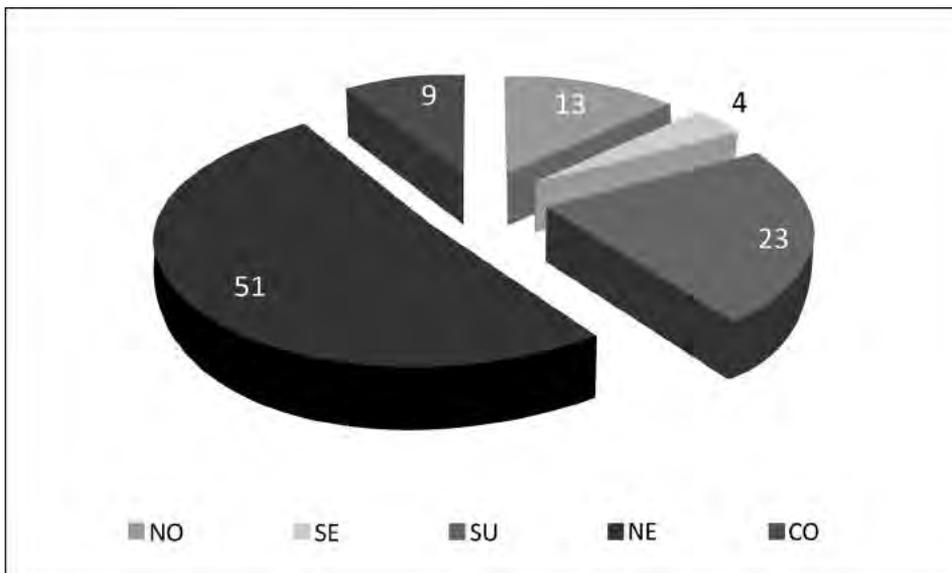
foram responsáveis por 30% dos recursos do programa, totalizando 9% na soma do período. A Região Norte respondeu por apenas 4% dos recursos no período, ficando então com a menor parcela dos investimentos.

**Gráfico 1 – Recursos do Promeso por ano e por região (2004-2010) - (Em %)**



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014> >.

**Gráfico 2 – Recursos do Promeso por região (2004-2010) - (Em %)**



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014> >.

Esse cenário de incertezas quanto à disponibilidade de recursos regulares já havia sido previsto pela equipe de elaboração da proposta inicial da PNDR, liderada pela estudiosa da economia regional brasileira Tânia Bacelar Araújo. Por isso, um dos pilares da proposta para a viabilização da PNDR foi a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), aos moldes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), fundo próprio da União Europeia para o financiamento de projetos no âmbito do Programa Leader. Seu caráter estratégico se justifica por cumprir uma função que vai além de ser uma fonte de financiamento, visto que também teria como função adequar os instrumentos de financiamento existentes a uma nova abordagem territorial para os investimentos públicos.

De acordo com a proposta do Governo Federal para o FNDR, incluída nas negociações da reforma tributária, ele cobriria essencialmente projetos de infraestrutura econômica de pequena e média escala e seria constituído por 4,8% do produto da arrecadação dos seguintes impostos: *i)* Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii)* Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); *iii)* Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – ainda não regulamentado; *iv)* Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços, novo imposto que se propõe para substituir o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e a contribuição sobre folha para o salário-educação; e *v)* outros impostos que venham a ser criados (PEREIRA, 2009).

Porém, o FNDR não foi criado, devido às várias tentativas frustradas de reforma tributária desde 2003. De acordo com Pereira (2009, p. 176), o ponto central do debate sobre do FNDR ocorreu em torno da “questão da partilha federativa de tributos, ou seja, sobre quem vai ganhar ou perder recursos com a reforma”. A dificuldade de cooperação federativa, sobretudo em um tema tão delicado quanto a reforma tributária, impediu a viabilização de um novo instrumento de financiamento para uma política nacional que visava justamente apresentar uma estratégia de coordenação vertical para políticas de desenvolvimento regionalmente equilibrado no Brasil.

Por fim, vale destacar que, a exemplo de outras políticas públicas do Governo Federal, o MI iniciou em 2012 o processo para a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), no intuito de garantir um novo canal para a participação dos diversos setores sociais nas discussões sobre desenvolvimento regional no País. Seus eixos temáticos foram: *i)* governança, participação social e diálogo federativo; *ii)* financiamento do desenvolvimento regional; *iii)* desigualdades regionais e critérios de elegibilidade; e *iv)* vetores de desenvolvimento regional sustentável. Com isso, o objetivo desse evento foi a definição de princípios, diretrizes e prioridades para a reformulação da PNDR, a partir da experiência vivida nos 10 anos iniciais do programa.

## Limites operacionais e entraves federativos à PNDR

Ao avaliar o histórico de implementação da PNDR, pôde-se perceber que algumas questões normativas ainda não estão bem definidas para a institucionalização de programas de articulação territorial dessa natureza, o que acarreta sérios limites operacionais para sua gestão. Grande parte desses limites esbarra no próprio federalismo brasileiro. Para Pereira (2009, p. 115), a dificuldade central desse modelo, com vistas a incorporar o ideal definido na CF/1988,<sup>4</sup> reside na opção do Estado por um modelo de “federalismo simétrico” em uma “federação assimétrica”, o que impede a constituição de um “federalismo cooperativo” de fato.<sup>5</sup>

Nesse caso, os projetos passam a depender da capacidade e do interesse de gestores locais, de modo que mudanças de gestão próprias do ciclo político podem lançar por terra toda uma pactuação previamente elaborada em nome de um projeto territorial. Como os processos eleitorais ocorrem em intervalos curtos no Brasil, tais pactuações se tornam frágeis por natureza, pois nada garante que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores. Essa questão se reflete também na liberação do financiamento público. O que se observa é que as regras de gestão administrativa das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas por esses programas acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos, comprometendo a execução dos projetos aprovados nos territórios.

Uma tentativa de proporcionar elementos jurídicos para a cooperação e a coordenação federativa na operacionalização de políticas e serviços públicos no Brasil foi a Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios (LC). Segundo o Ipea (2010b, p. 555), os consórcios são pensados fundamentalmente como “meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala de investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente”. Em 1998, a EC nº 19 proporcionou um reforço jurídico para a superação da fragilidade institucional de arranjos cooperativos desse tipo. Mas foi com a promulgação da Lei Federal nº 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e abriu espaço para o estabelecimento de consórcios intermunicipais para a prestação desse serviço, que os consórcios se proliferaram em todo o País.

---

<sup>4</sup> A Carta Constitucional de 1988 concedeu tratamento privilegiado sem precedentes às desigualdades regionais brasileiras. Em seu inciso III do artigo 3º, do título I, a Carta expressou claramente que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

<sup>5</sup> O “federalismo cooperativo” é caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

A LC de 2005 foi importante no sentido de revestir esses consórcios de maior legitimidade jurídica enquanto pessoas de direito público. Almejou-se facilitar a gestão pública em pequenos municípios e permitir que eles trabalhem em parceria, visando assim aperfeiçoar e potencializar suas capacidades técnica, gerencial e financeira, bem como permitir a assinatura de convênios de forma direta com outras entidades de governo. Entretanto, além de ser um instrumento ainda pouco utilizado para constituir novas institucionalidades capazes de protagonizar ações intermunicipais de desenvolvimento, os consórcios públicos, por serem pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da Federação, dependem diretamente dos interesses dos governantes eleitos, o que implica os mesmos problemas anteriores à própria lei. Além disso, uma das críticas mais frequentes à LC remete à regra imposta em seu regulamento que exige a regularidade fiscal de todos os entes consorciados para a assinatura de um convênio que estabeleça transferência de recursos da União ao consórcio. Dado o cenário federal de fortes desigualdades no Brasil, uma regra como essa compromete a proliferação de consórcios, uma vez que um único município pode inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

Por fim, sobre a questão do financiamento, não se constituiu nenhum instrumento novo que garantisse o apoio financeiro a projetos inovadores, com critérios claros e objetivos. O esforço mais consistente que houve nessa direção foi a tentativa de se criar o FNDR, que esbarrou novamente nas amarras federativas do País, bem como na falta de prioridade que ele angariou por parte do Executivo federal. Os próprios investimentos dos Fundos Constitucionais, que foram adotados como elementos estratégicos para a operacionalização da PNDR, não conseguiram orientar seus recursos para microrregiões classificadas pelo MI como de baixa renda ou estagnada. Em 2009 e 2010, por exemplo, os dados oficiais (BRASIL, 2012) apontaram que mais da metade dos investimentos foram destinados a projetos localizados em municípios de microrregiões de maior dinamismo econômico, o que contraria o objetivo de utilizar essas estruturas públicas de financiamento para auxiliar no maior equilíbrio regional de investimentos no País.

Além desse ponto, Araújo (2010, p. 47) chamou a atenção também para o peso atual das emendas parlamentares no esquema de financiamento. Se, por um lado, essas emendas garantem a injeção de recursos para o financiamento público nos territórios, por outro, elas ignoram toda a estratégia participativa e dialogada da definição de prioridades, uma vez que a ligação política dos parlamentares tende a passar por fora das instâncias colegiadas para a aprovação de seus projetos de interesse. Isso evidencia que um modelo de financiamento mais estável é fundamental à sustentabilidade de uma experiência dessa natureza.

## Conclusão

Este trabalho buscou analisar os principais elementos contidos no desenho institucional da PNDR, bem como alguns de seus entraves operacionais. O que se observou é que a PNDR foi elaborada com base em uma complexa e arrojada engenharia institucional, composta por um mosaico de programas com diferentes estratégias de intervenção e com recortes territoriais de incidência distintos. A adoção de novas escalas para o planejamento e execução de projetos – como no caso das mesorregiões diferenciadas – a partir de critérios técnicos e bem definidos para todo o território nacional também foi um ponto a ser destacado no desenho da política, no intuito de detectar dinâmicas de desenvolvimento e/ou estagnação em diferentes contextos microrregionais do País com vistas a balizar a ação governamental para o desenvolvimento regional.

A principal novidade expressa pela PNDR, além de trazer de volta a temática do desenvolvimento regional à agenda pública, foi o fato de ser a primeira experiência verdadeiramente nacional de desenvolvimento regional, isto é, com foco de atuação diferenciada de acordo com as realidades inter-regionais e intrarregionais em todo o território brasileiro. Até então, as ações governamentais de desenvolvimento regional se restringiam a uma região específica, desconectando-se do caráter global do desenvolvimento brasileiro, e se voltavam a favorecer elites locais.

No entanto, alguns entraves operacionais foram identificados na condução da PNDR durante o período analisado. O principal deles refere-se à própria fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais. A descentralização administrativa, por si só, não apenas não resolve os problemas existentes da relação entre as diferentes esferas de poder federativo (União, Estados e Municípios), como pode propiciar o surgimento de novos conflitos. Isso mostra que a realização de um processo de descentralização deve ser pensada enquanto um projeto que exige planejamento, investimento e acompanhamento, o que não ocorreu no Brasil após a CF/88.

A questão dos mecanismos de financiamento das ações e projetos previstos também se evidenciou como um entrave para sua operacionalização, sobretudo no que se refere à desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas desde a construção da PNDR e o fluxo de recursos orçamentários disponibilizados. O financiamento dos projetos ficou à mercê das diretrizes gerais da política fiscal estabelecidas pelo Governo Federal, sem uma fonte autônoma que garantisse um fluxo constante de recursos, como era a proposta da constituição do fundo (o FNDR) que acabou não se concretizando. Com isso, a capacidade de execução orçamentária do Ministério da Integração Nacional foi baixa ao longo dos anos, em referência aos totais orçados.

Outra deficiência refere-se à instrumentalização do conceito de APL para a priorização de projetos a serem financiados. Não houve, de fato, a definição de critérios objetivos para o apoio a projetos ligados a APLs com potencial de transbordamentos positivos nos territórios em termos de geração de renda e inovação. Na prática, o financiamento de projetos ocorreu mais sob mecanismos políticos e interesses de alguns grupos setoriais, do que por critérios necessariamente técnicos e de relevância socioeconômica, o que reforça a prática da velha lógica clientelista na alocação de recursos.

As estruturas de governança pensadas nos diferentes territórios de incidência, no contexto da PNDR, também foram pouco efetivas, o que impediu uma maior articulação política de apoio a projetos estratégicos nas mesorregiões. Poucos fóruns mesorregionais tiveram uma vida ativa, no sentido de congregar diferentes forças sociais para elaborar e implementar um plano de desenvolvimento territorial. A carência de uma institucionalidade jurídica própria para seu reconhecimento enquanto unidade de gestão social e a falta de recursos para garantir o cumprimento de uma agenda mínima de mobilização e animação também contribuem para sua baixa efetividade.

Por fim, conclui-se que a experiência da PNDR no Brasil pode trazer importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para planejar e implementar uma política de desenvolvimento regional voltada para todo o território nacional. Embora ela não tenha alcançado toda a magnitude esperada em termos de resultados, dados os desafios que uma ação estatal dessa natureza tende a enfrentar – ainda mais em um país com disparidades regionais tão acentuadas como o Brasil – e a ousadia dos objetivos inicialmente propostos, os processos instituídos em torno da política constituem um material importante de análise para o próprio aperfeiçoamento de seus instrumentos institucionais de implementação. A abertura para um maior debate público sobre o tema e da política em si, com a ocorrência da I CNDR em 2012, pode ser um ponto de partida para a reformulação de seus marcos normativos e para a mobilização de novas forças sociais e políticas em torno do tema, no intuito de fortalecê-lo enquanto ponto permanente na agenda governamental.

## Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Revista de administração pública*, n. 14, 2000.
- AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial

- no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Nead, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- BRASIL. *Programas de desenvolvimento regional: PPA 2004-2007*. Brasília: MI, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Pactos para a Gestão Territorial Integrada*. Brasília: MPOG, 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.047, de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. IICA: MI, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. *Fundos regionais e incentivos fiscais*. Publicação anual – 2012.
- CROCOMO, Francisco C.; GUILHOTO, Joaquim J. M. Interação dos setores econômicos entre as grandes regiões brasileiras em 1985. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 26., 1998. *Anais...* Vitória: ANPEC, 1998.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, n. 16, 2006.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 2003.
- GALVÃO, Antônio C.; VASCONCELOS, Ronaldo. Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. *Texto para Discussão*, nº 665. Brasília: Ipea, 1999.
- GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial do programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. *Boletim Regional e Urbano*, Ipea, 2015.
- GOMIDE, Alexandre A. A gênese das agências reguladoras de transporte: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990. *Texto para Discussão*, nº 1764. Brasília: Ipea, 2012.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Nead, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento 2009*. Brasília: Ipea, 2009. v. 2.
- \_\_\_\_\_. *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada*. Brasília: Ipea, 2010a. v. 2.
- \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento 2010*. Brasília: Ipea, 2010b. v. 3.
- \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento 2011*. Brasília: Ipea, 2012. v. 1.
- KARAM, Ricardo A. *A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

- MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- PEREIRA, Priscila de Góes. *Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Dissertação (Mestrado) –Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PERICO, Rafael E. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.
- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural en los procesos de modernización. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 2005.
- SILVA, Sandro Pereira. Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais: o caso da produção familiar de cachaça no território Alto Rio Pardo (MG). *Revista Isegoria*, v. 1, n. 2, p. 85-99, set. 2011-fev. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/m4c3sns>>.
- \_\_\_\_\_. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em Desenvolvimento 2013* (v. 1). Brasília: Ipea, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Avanços e limites da implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. *Texto de Discussão*, n. 1898. Brasília: Ipea, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV: São Paulo, 2014.

Sandro Pereira da Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Bacharel e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Contato: sandroecbr@yahoo.com.br

# Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação

**Bernardo Oliveira Buta**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Antonio Isidro Silva Filho**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Com o objetivo de identificar as características dos serviços da Defensoria Pública da União, a partir da abordagem integradora da inovação, realizou-se um estudo de caso qualitativo-descritivo. Observou-se que, para a prestação de assistência jurídica, é necessário mobilizar competências relacionadas ao conhecimento e operação do Direito, atendimento ao público, interação com outros órgãos, realização de mutirões e conciliação extrajudicial. Os serviços são construídos por meio de operações informacionais, de conhecimento e relacionais. Modificações nas competências e nos meios de construção conduziram principalmente inovações incrementais e de melhoria, ligadas ao princípio norteador intensivo. Observou-se também a relação entre princípios norteadores e formas de inovação, sendo o princípio extensivo ligado à forma radical, o intensivo relacionado às formas incremental e de melhoria, e o combinatório orientador das formas *ad hoc* e por recombinação.

**Palavras-chave:** serviço públicos, Defensoria Pública, inovação

---

[Artigo recebido em 26 de maio de 2015. Aprovado em 11 de maio de 2016.]

### **Asistencia jurídica gratuita: servicios de la Defensoría Pública de la Unión desde la perspectiva del enfoque integrado para la innovación**

Con el objetivo de identificar las características de los servicios de la Defensoría Pública de la Unión en Brasil, desde la perspectiva del abordaje integradora de la innovación, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo-descriptivo. Se observó que, para la prestación de asistencia jurídica, es necesario movilizar competencias relacionados con el conocimiento y la operación del Derecho, el servicio al cliente, la interacción con otros organismos, la realización de esfuerzos conjuntos y la conciliación extrajudicial. Los servicios se construyen por medio de operaciones informacionales, relacionales y de conocimiento. Los cambios en las competencias y en los medios de construcción llevaron a innovaciones de mejoría e incrementales, principalmente vinculadas al principio rector intensivo. También se ha observado la relación entre los principios rectores y las formas de innovación, con el principio extensivo vinculado a la forma de innovación radical, el intensivo relacionado con las formas incrementales y de mejoría, el principio combinatorio vinculado a las formas de innovación *ad hoc* y de recombinación.

**Palabras-clave:** servicios públicos, Defensoría Pública, innovación

### **Free legal assistance: services of the Brazilian Federal Public Defender's Office in the perspective of innovation integrative approach**

A qualitative-descriptive case study on the perspective of the innovation integrative approach was realized to identify the services characteristics of the Brazilian Federal Public Defender's Office. The results show that it is necessary to mobilize competencies related to the knowledge and operation of the Law, customer services, integration with other public agencies, joint efforts, and extrajudicial conciliation, in order to delivery juridical assistance. The services are composed by informational operations, methodological operations, and relational service operations. Changes in the competences mobilized, and in the services operations lead mainly to improvement and incremental innovations, both connected to the intensive organizing principle. It was also seen the relationship between innovation organizing principles and modes of innovation. The extensive organizing principle is connected to the radical innovation, intensive organizing principle is related to both incremental and improvement modes of innovation, and the combinatorial principle is associated to the *ad hoc* and recombinative modes of innovation.

**Keywords:** public services, Public Defense, innovation

## Introdução

A reforma constitucional no Sistema de Justiça, iniciada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, tem permitido o aprimoramento da gestão nas organizações da Justiça. Tal reforma motivou dois pactos firmados pelos três Poderes do Estado brasileiro que ressaltam a importância do aprimoramento dos serviços prestados pelas organizações do Sistema de Justiça. Trata-se do Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano (BRASIL, 2004), e do Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo (BRASIL, 2009).

Nos últimos anos, essa reforma contou com dois importantes passos: a autonomia da Defensoria Pública da União (DPU) e a determinação constitucional de expansão do acesso à Justiça. Em relação à DPU, a Emenda Constitucional nº 74, de 2013, conferiu a esse órgão autonomia administrativa e funcional, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária. Ademais, a Emenda Constitucional nº 80, de 2014, determina a expansão da Defensoria Pública no Brasil, atribuindo prazo de oito anos para que haja defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais do País.

Tais acontecimentos demonstram a relevância alcançada pelas organizações da Justiça, e especificamente pela Defensoria Pública. Nesse contexto, a intenção deste trabalho é conhecer metodologicamente os serviços prestados pela DPU, os quais passam por um processo de aprimoramento para a universalização exigida constitucionalmente. Assim, o desenvolvimento desta pesquisa se pauta pelo seguinte problema: quais são as características dos serviços da Defensoria Pública da União, com base na abordagem integradora da inovação?

Considerando o problema apresentado, o objetivo geral do trabalho é identificar as características dos serviços da DPU sob a ótica da abordagem integradora da inovação. Para atingir esse objetivo geral, é necessário contemplar os seguintes objetivos específicos: 1) identificar os serviços principais, bem como os serviços constituintes da Defensoria Pública da União; 2) identificar as operações do serviço de assistência jurídica na DPU; 3) identificar as inovações nos serviços a partir da abordagem integradora da inovação.

Oportunamente, destaca-se que o presente trabalho se coaduna com outras agendas de pesquisa. Maciel e Koerner (2002) salientam a necessidade de se avaliar o papel das instituições judiciais e de sua dinâmica organizacional nas recentes transformações ocorridas no Estado brasileiro. Além disso, Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2012) indicam a importância de se estudar o impacto de inovações na qualidade dos serviços percebida pelos usuários. Igualmente, Resende, Guimarães e Bilhim (2013) sugerem o estudo das motivações para se inovar no setor público.

Por fim, há escassez de estudos sobre inovação no setor público, segundo Halvorsen *et al.* (2005).

Essa percepção é compartilhada por Brandão e Bruno-Faria (2012), que, ao realizarem uma revisão bibliográfica sobre inovação no setor público, encontraram apenas 30 artigos publicados nos últimos 10 anos, sendo 23 em periódicos internacionais e somente sete em periódicos nacionais.

### **Abordagem integradora da inovação e o contexto de serviços**

Uma vez que se está tratando sobre a descrição de serviços, é importante prover significado a esse termo. Serviços são comumente definidos com base em critérios técnicos, derivados da economia clássica, ou sociotécnicos, referentes às relações sociais e econômicas. Acerca da definição baseada em critérios técnicos, os serviços são tidos como produtos imateriais e efêmeros, extinguindo-se no momento de sua produção, além de serem resultado de coprodução entre o prestador do serviço e o usuário, bem como não poderem ser estocados ou transportados. Já no que se refere aos critérios sociotécnicos, os serviços são entendidos como situações ou relacionamentos que giram em torno de procedimentos capazes de gerarem mudanças na condição de uma entidade detentora da realidade a ser transformada (GADREY, 2000).

Há dois pontos-chave no conceito de serviços: (1) mudança na condição de uma pessoa ou de um bem com a concordância mútua das pessoas interessadas; e (2) mudança como um resultado da atividade de outra pessoa. Nesse contexto, um serviço pode ser definido como mudança na condição de uma pessoa [B], ou de um bem [C] pertencente a essa pessoa, que ocorre como resultado da atividade de outra pessoa [A], com a concordância prévia da primeira (HILL, 1977).

Os serviços podem ser tangíveis, permanentes, não relacionais, e passíveis de serem estocados ou prestados a distância. Serviços podem ser, portanto, qualquer aquisição por um agente [B] (indivíduo ou organização) dos direitos de uso de uma capacidade técnica ou humana possuída ou controlada por outro agente [A]. Tal transação dar-se-ia possivelmente por um período de tempo específico e de modo a produzir efeitos úteis no agente [B] ou nos bens [C] de posse ou sob a responsabilidade de [B] (GADREY, 2000).

Considerando as contribuições de Gadrey (2000) e Hill (1977), serviços podem ser graficamente representados por um triângulo ABC, no qual o vértice [A] representa o agente prestador do serviço, o [B] representa o agente usuário e o vértice [C] representa os bens de posse ou sob a responsabilidade de [B], nos quais o serviço pode ser prestado. Assim, a produção econômica dos serviços se dá na

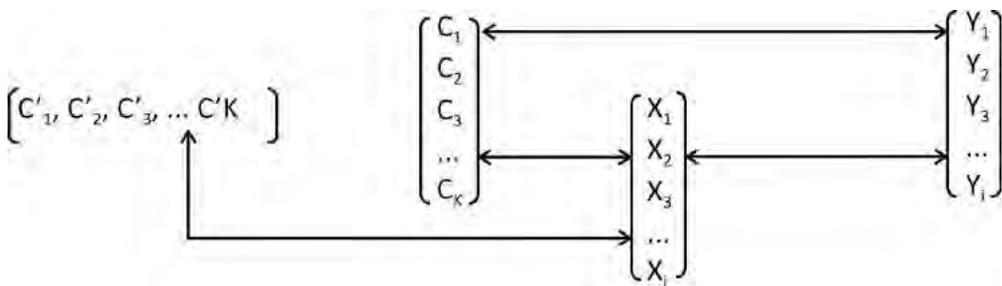
relação entre o prestador e o usuário do serviço, podendo ser direta ou incidente sobre um bem ou meio controlado pelo usuário.

A abordagem de Hill (1977) e Gadrey (2000) é tida como orientada aos serviços, pois os define de forma separada do conceito de bens. Já Gallouj e Weinstein (1997) buscam uma definição genérica, representando tanto bens quanto serviços. Por meio dessa perspectiva de análise, a provisão de qualquer tipo de produto (bens ou serviços) pode ser descrita em termos de uma série de características, as quais refletem a estrutura interna do produto em questão, suas propriedades externas, as características técnicas, assim como os conhecimentos e competências do fornecedor e do usuário mobilizadas para sua produção.

Assim, as características dos produtos podem ser descritas por meio de vetores, desenvolvendo o triângulo de serviços. O vetor  $[Y]$  representa as características finais do produto, ou seja, aquelas características vistas da perspectiva do usuário; o vetor  $[X]$ , as características internas ou técnicas do bem ou serviço, trata-se das características de mecanismos técnicos utilizados na obtenção das características finais; o vetor  $[C]$  representa as competências mobilizadas pelo produtor do bem ou prestador do serviço; e o vetor  $[C']$  representa as competências do usuário mobilizadas na coprodução do bem ou serviço (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Desse modo, um produto pode ser representado por um conjunto de características finais  $[Y_i]$ . Cada  $Y_i$  indica o nível de uma característica "i" na composição desse produto. As características finais são obtidas por meio da combinação de características técnicas  $[X_j]$ , sendo cada característica final  $[Y_i]$  obtida por certo subconjunto de técnicas  $[X_j]$ . De modo similar, cada característica técnica mobiliza as competências  $[C_k]$  e/ou  $[C'k]$ . Em certas situações, essas mesmas competências devem ser mobilizadas diretamente (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Esse modelo pode ser visualizado na Figura 1.

**Figura 1 – Representação geral do produto (bens e serviços)**



Fonte: Gallouj e Weinstein (1997).

Há diversos modelos ou abordagens ligados ao fenômeno da inovação em serviços. Sobre o assunto, Gallouj e Savona (2009) realizaram uma revisão bibliográfica, indicando três abordagens da literatura acerca do tema inovação em serviços. As duas primeiras podem ser entendidas como opostas. Por um lado, a abordagem tecnicista reduz a inovação à simples adoção e uso de tecnologia. As contribuições alinhadas a essa abordagem tentam assimilar os serviços com um modelo já consolidado utilizado para setores da indústria. Por outro lado, a abordagem orientada aos serviços busca desenvolver um modelo específico para a inovação em serviços, enquanto se esforça por destacar todas as especificidades em produtos de serviços e nos processos produtivos (GALLOUJ; SAVONA, 2009).

A terceira abordagem é tida como integradora, pois desenvolve um modelo conceitual comum, tomando por ponto de partida as convergências entre bens e serviços. Tal modelo busca explicar a inovação por meio de uma visão mais ampla, aplicável para qualquer produto tangível ou intangível. Diferentemente das abordagens tecnicista e orientada aos serviços, essa última abordagem é baseada em uma nova definição de produto. Segundo a perspectiva integradora, o fenômeno da inovação pode ser entendido como um processo de mudanças nas características dos produtos. Ou seja, mudanças em uma ou mais características definem a inovação, e o tipo de inovação varia conforme o mecanismo de variação dessas características (GALLOUJ; SAVONA, 2009).

Desse modo, o processo de inovação pode se dar por meio de evolução, variação, desaparecimento, associação e dissociação das características dos produtos. Esses mecanismos podem ser programados intencionalmente, ou podem ser emergentes (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). A combinação desses mecanismos torna possível diversas formas de inovação: (1) inovação radical, quando se cria um novo produto com características distintas de qualquer produto anterior, nesse caso, todo o sistema  $\{[C'], [C], [X], [Y]\}$  é transformado ou um novo sistema  $\{[C'^*], [C^*], [X^*], [Y^*]\}$  é criado; (2) inovação de melhoria, que se dá por meio da simples melhoria de certas características ou competências; (3) inovação incremental, quando a estrutura geral do sistema  $\{[C'], [C], [X], [Y]\}$  é mantida, mas ocorre uma modificação marginal pela adição de novos elementos ao  $[X]$  e/ou ao  $[Y]$ , ou pela substituição de elementos; (4) inovação *ad hoc*, quando há uma construção interativa de uma solução original para um problema particular de um dado cliente; (5) inovação de formalização, caso em que não há variação nas características finais ou técnicas dos produtos, apenas a maior visibilidade e padronização de um sistema já existente; (6) inovação por recombinação, que se dá por meio de novas combinações de diversas características finais e técnicas, tais combinações advêm do conhecimento estabelecido sobre o sistema ou sobre a base tecnológica do produto (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Djellal e Gallouj (2005) desenvolveram um modelo analítico que permite o entendimento do processo de inovação em toda sua diversidade. Tal modelo pauta-se no desenvolvimento daquelas características dos produtos apresentadas por Gallouj e Weinstein (1997). Com efeito, o modelo de Djellal e Gallouj (2005) abre o vetor [X] em grupos de operações que são combinados em diferentes proporções para formar as partes constituintes do serviço. Assim, são quatro as operações por meio das quais se constroem os produtos: material [M], que se refere às transformações operacionais logísticas ou materiais; informacional [I], relacionada à coleta e processamento de informações; conhecimento [K], referente ao processamento intelectual do conhecimento; e relacional [R], relativa à interação com o usuário ou com os demais autores envolvidos na construção do produto.

Para capturar a inovação em sua completude, os autores sugerem a descrição dos produtos, levando-se em conta seus diversos fatores constituintes. Com esse intuito, o Quadro 1 apresenta um esquema funcional de análise de qualquer produto, seja bem ou serviço.

**Quadro 1 – Esquema funcional da análise dos produtos de bens ou serviços**

Serviços constituintes	Competências mobilizadas	Meios de construção do produto, funções ou operações e tecnologias associadas				Características finais ou funções do produto
		M	I	K	R	
$S_1$	C Competências no uso de tecnologias diretamente mobilizadas	M Operações materiais	I Operações informacionais	K Operações metodológicas	R Operações relacionais	Y Características finais
$S_1$						
...						
$S_n$						

Fonte: Djellal e Gallouj (2005).

No Quadro 1, é possível observar o cerne do modelo analítico proposto por Djellal e Gallouj (2005). Os produtos ou serviços constituintes [ $S_i$ ] são aqueles que compõem os produtos finais do negócio. As competências [C] são aquelas mobilizadas para a

construção ou entrega do produto, que podem ser técnicas e científicas, relacionais, criativas e operacionais. Os meios de construção, ou de entrega, do produto [M, I, R, K] são as operações materiais, informacionais, metodológicas, relacionais e de conhecimento, bem como os procedimentos científicos e tecnológicos a elas associados. As características finais [Y] referem-se ao uso final do produto, e são consideradas do ponto de vista do usuário. Essas características finais são geradas a partir da combinação das competências [C] com os componentes técnicos [M, I, R, K] (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Todas essas variáveis devem ser avaliadas para identificar as inovações. Assim, há alguns princípios norteadores da inovação, quais sejam: (1) extensivo, quando serviços constituintes são adicionados ao principal; (2) regressivo, que envolve a eliminação de serviços constituintes; (3) intensivo, o qual envolve uma mudança em um ou vários componentes internos ou externos do produto final, o que pode se dar pela adição de novas competências e/ou tecnologias, por sua redução ou pela transformação de competências ou tecnologias existentes em elementos mais significativos; e (4) combinatório, por meio do qual diferentes características dos serviços são combinadas para a constituição de novos serviços (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Depois da definição dos significados de serviços e de inovação em serviços, o passo seguinte é incorporar a dimensão pública no escopo desses significantes. Sobre o assunto, Di Pietro (2010) define os serviços públicos baseando-se em três critérios: são atividades cujo objeto está na satisfação de necessidades coletivas; são atribuídos ao Estado por meio de lei, desse modo sua execução é de responsabilidade estatal, podendo ser realizada diretamente ou por meio de concessão ou permissão de sua prestação por particulares; e sua prestação, mesmo que realizada por particulares, está sujeita ao regime jurídico de Direito Público.

Destarte, os serviços públicos visam à garantia dos direitos dos cidadãos, que se dá por meio da prestação positiva do Estado ou de ente autorizado a fazê-lo. Ou seja, trata-se da aplicação de competências do poder público, agindo direta ou indiretamente, para a promoção de direitos aos cidadãos. Portanto, a garantia dos direitos está intrinsecamente ligada à prestação de serviços públicos (DI PIETRO, 2010).

Desse modo, o que está sendo enfatizado no caso dos serviços públicos é que o agente prestador do serviço deve ser o Estado ou particular autorizado a fazê-lo. A diferença em relação aos serviços prestados por particulares é a de que o Estado possui prerrogativas e deveres diferenciados. Como cita Bandeira de Mello (2007), o Estado não pode omitir-se ao dever de prestação dos serviços públicos

e deve pautar suas decisões em razão da conveniência da coletividade, evitando discriminação entre os usuários e a interrupção na prestação dos serviços.

Apesar das prerrogativas e deveres do Estado na prestação dos serviços públicos, a ênfase no ente prestador do serviço não importa prejuízo para a análise baseada na abordagem integradora da inovação. De fato, Djellal, Gallouj e Miles (2013) demonstram que as perspectivas dominantes dos estudos de inovação negligenciam os serviços públicos, mas a abordagem integradora, por prover um quadro analítico capaz de envolver as dinâmicas de inovação em todas suas formas (tecnológicas, não tecnológicas, bens e serviços), pode ser facilmente estendida aos serviços públicos. Com efeito, a utilização da abordagem integradora para o estudo da inovação em serviços públicos não resta prejudicada pelo fato de o Estado exercer o papel de prestador do serviço. Na verdade, o modelo analítico de Djellal e Gallouj (2005) foi construído a partir de estudos sobre um tipo de serviço que é essencialmente público, o serviço de saúde.

Acerca do estudo da inovação em organizações da Justiça, cumpre destacar que o construto tem sido abordado principalmente sob o aspecto político-legal, caso em que a inovação é considerada a partir da perspectiva normativa, bem como de métodos e procedimentos jurídicos, de acesso ao Judiciário, e da difusão de inovações jurídicas. Esse construto tem sido abordado também em suas dimensões organizacional e gerencial, e tecnológica (SOUSA; GUIMARÃES, 2014). Especificamente sobre a Defensoria Pública, observou-se a abordagem da inovação sob uma perspectiva institucional histórica (D'ARAUJO, 2001; MADEIRA, 2014).

É forçoso ressaltar que o serviço de assistência jurídica é essencialmente intensivo em conhecimento, e serviços dessa natureza mostram-se particularmente sensíveis à inovação. Com efeito, as formas pelas quais a inovação é conduzida têm sido negligenciadas, ou até mesmo escondidas, mas podem ser identificadas por meio do foco nas atividades dos serviços (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

## **Método e técnicas de pesquisa**

Esta pesquisa é um estudo de caso de natureza qualitativo-descritiva que traça as características dos serviços da DPU e destaca suas inovações. A natureza descritiva advém do intuito de delinear as características dos serviços de assistência jurídica, identificando, a partir daí, a inovação. A pesquisa foi realizada de modo transversal entre os meses de abril e junho de 2014, com um delineamento observacional estruturado, realizado por meio de pesquisa documental e levantamento de opiniões desenhado segundo orientações de Fowler (2011).

Para a realização das entrevistas, os participantes foram selecionados intencionalmente. Foram escolhidos defensores públicos federais, bem como alguns servidores não defensores, que participam da alta administração da DPU, na qualidade de titulares de cargos-chave dentro do órgão. A escolha deveu-se ao fato de eles serem os formuladores das políticas da Defensoria, bem como terem uma visão mais abrangente acerca de sua atuação.

A média de tempo em que os participantes da pesquisa são servidores da DPU é de aproximadamente sete anos. Além disso, eles já participam da alta administração há, no mínimo, um ano e meio e, no máximo, sete anos, sendo o período médio de três anos e meio. A idade dos participantes varia de 29 a 39 anos, com a média de aproximadamente 36 anos.

Para se definir a alta administração da DPU, foi considerada a estrutura instituída pela Lei Complementar nº 80/1994, que organiza a Defensoria Pública, prescrevendo normas gerais para sua organização, bem como suas alterações determinadas por meio da Lei Complementar nº 132/2009. Ademais, utilizou-se também a estrutura formalizada pela Portaria DPGU nº 88/2014, que dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União.

Tomando-se por base esses normativos, as entrevistas foram levadas a cabo com a participação dos seguintes atores: Defensor Público-Geral Federal (DPGF), Subdefensor Público-Geral Federal (SubDPGF), Corregedor-Geral da Defensoria Pública da União (CGDPU), Secretário-Geral de Articulação Institucional (SGAI), Secretário-Geral de Controle Interno e Auditoria (SGCIA). No que se refere à Chefia de Gabinete, o cargo não estava provido quando da realização das entrevistas; no entanto, um dos participantes da pesquisa foi seu ocupante no período de 2012 a 2014. Acerca do Conselho Superior da DPU (CSDPU), três dos participantes da pesquisa são seus membros natos, a saber, o DPGF, o SubDPGF e o CGDPU. Não houve êxito no contato com o Diretor-Geral da Escola Superior da DPU, tampouco com a Secretária-Geral Executiva. Pode-se considerar, contudo, que a Escola Superior está representada, uma vez que um dos participantes da pesquisa foi seu Diretor-Geral no período de 2009 a 2011.

Além disso, alguns titulares de assessorias também participaram da pesquisa. Esses participantes foram escolhidos de acordo com as atribuições da assessoria que dirigem e sua capacidade de influenciar as decisões do DPGF. Desse modo, os atuais assessores-chefes que participaram da pesquisa são os titulares da Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão e da Assessoria de Comunicação Social. No entanto, outras assessorias estão representadas devido ao fato de os participantes da pesquisa já terem sido titulares da Assessoria Jurídica, Assessoria de Assuntos Legislativos, e Câmaras de Coordenação e Revisão.

O instrumento utilizado para a realização das entrevistas foi o roteiro descrito a seguir. Sua construção teve como base o esquema funcional proposto por Djellal e Gallouj (2005), apresentado no Quadro 1.

1. Qual a sua idade e há quanto tempo você é Defensor Público Federal (ou servidor na DPU)?
2. Cargo que ocupa ou ocupou na alta administração da DPU?
3. Qual o período em que você participou da alta administração da DPU?
4. Em sua opinião, quais são os serviços prestados pela DPU?

**No período em que você participou da alta administração, a DPU:**

1. desenvolveu novos serviços para o cidadão? Quais foram os serviços desenvolvidos?
2. padronizou as características de seus serviços, tornando-os mais tangíveis para o cidadão? Tal formalização está definida em algum documento?
3. melhorou as características dos seus serviços? Quais foram as características modificadas?
4. combinou diferentes características dos serviços existentes para gerar novos serviços? De que forma?
5. ampliou ou suprimiu características dos serviços existentes? Quais características?
6. mudou e/ou introduziu novas formas de prestação dos serviços?
7. desenvolveu soluções específicas para problemas ou demandas particulares dos assistidos?

Ressalta-se que todas as entrevistas foram presenciais e tiveram gravação de áudio. A coleta resultou em um total de 2 h 52 min e 18 seg., cuja transcrição ocupou um total de 58 páginas. Após as entrevistas, o teor das informações obtidas foi analisado à luz do referencial teórico apresentado. Especificamente para a análise, as respostas dos participantes foram associadas à caracterização do serviço, conforme Djellal e Gallouj (2005), e às formas de inovação elencadas por Gallouj e Weinstein (1997). Analisaram-se os dados por meio de análise de conteúdo, na modalidade categorial, em conformidade com Bardin (2011).

A partir das narrativas dos participantes das entrevistas, foram identificados os serviços da DPU, suas características, bem como as formas de inovação e seus princípios organizadores. Os trechos que fazem referência aos itens que se pretendeu identificar foram recortados e organizados em uma tabela de análise. Após a identificação dos serviços e características, bem como das formas e princípios organizadores da inovação, os resultados foram cruzados com os documentos oficiais por meio dos quais tais itens estão formalizados.

## Os serviços da Defensoria Pública da União

A Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXIV, estabelece como obrigação do Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos. A declaração desse direito gera ao Estado a obrigação de prestação do serviço de assistência jurídica de forma a garantir os direitos dos cidadãos. Para tanto, a própria Carta Constitucional, em seu art. 134, funda a Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Sobre os serviços prestados pela DPU, sua Carta de Serviços (BRASIL, 2013) elenca as seguintes atividades: assistência judicial integral e gratuita, assistência extrajudicial para a resolução de conflitos e assistência jurídica preventiva e consultiva, todas elas voltadas à população carente. Sobre o assunto, a Lei Complementar nº 80/1994 e a Lei Complementar nº 132/2009, que a modificou em diversos pontos, também trazem uma série de orientações. Entre as funções institucionais elencadas, aquelas que podem ser entendidas como serviços são a defesa dos necessitados em todos os graus; a prestação de orientação jurídica; e a difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Visando organizar essa miscelânea de informações acerca dos serviços da DPU, pode-se entender como serviço principal da Defensoria Pública da União a prestação de assistência jurídica às pessoas necessitadas. Isso foi unanimidade entre os participantes da pesquisa. Com efeito, alguns participantes elencaram certos serviços constituintes da DPU: orientação jurídica, defesa na esfera judicial, defesa extrajudicial, informação acerca de direitos e difusão de conhecimentos do ordenamento jurídico. Algumas falas ilustram bem isso.

A Defensoria presta assistência jurídica aos necessitados. Em algumas situações, aos necessitados jurídicos. Então, a Constituição estabelece que toda pessoa tem direito a assessoria jurídica... Esse é o serviço que basicamente a Defensoria presta. Pode ser a judiciária, que é a prestação do... de representar eles perante o Poder Judiciário, e pode ser também extrajudicial... questões administrativas, informação de direitos... é mais amplo que o mero jurídico (Entrevista 4).

Assistência jurídica está dividida em orientação jurídica, em defesa judicial, em defesa extrajudicial, defesa administrativa, em representação administrativa. Ela pode estar dividida em algumas coisas assim (Entrevista 3).

De fato, a prestação de assistência jurídica é um serviço abrangente, que pode envolver a simples orientação em virtude de uma consulta dos cidadãos; a defesa jurídica, tanto na esfera judicial quanto na administrativa; a difusão de conhecimentos

acerca de direitos; e a resolução de conflitos por meio de conciliação. Ademais, no que concerne à DPU, essa atuação se dá nas matérias relativas às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União, conforme o art. 14 da Lei Complementar nº 80/1994.

Além disso, para a definição dos serviços, importa conhecer também seus usuários. O público-alvo desses serviços está bem delimitado na Resolução CSDPU nº 85, de fevereiro de 2014. Com base nesse normativo, o público passível de assistência da DPU compreende as pessoas naturais integrantes de núcleo familiar cuja renda bruta seja inferior a três salários mínimos; e as pessoas jurídicas que não remunerem seus empregados com valores superiores a dois salários mínimos, não remunerem seus sócios com valores superiores a três salários mínimos e não possuam faturamento anual superior a 180 vezes o salário mínimo.

Em suma, a DPU presta o serviço de assistência jurídica aos necessitados. Esse pode ser dividido em quatro serviços constituintes: orientação jurídica, defesa nas esferas judicial e administrativa, difusão de conhecimentos sobre direitos, e resolução de conflitos por meio de conciliação. O usuário desses serviços pode ser, em resumo, pessoas naturais ou jurídicas economicamente necessitadas.

## Competências

De um modo geral, as competências mobilizadas estão relacionadas ao domínio das áreas do conhecimento específicas do Direito. Trata-se das habilidades e conhecimento necessários ao cumprimento das funções institucionais elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994. Nas entrevistas, percebeu-se que a atuação da DPU é mais ampla do que o mero atendimento jurídico. A Defensoria deve ter também a habilidade de atender o público de modo transversal, comunicando-se com outros órgãos ou entidades, conforme ressalta um dos participantes da pesquisa:

[...] ao invés de atender aos assistidos somente na área jurídica, e desde que eu estava na 2ª Categoria, alguns colegas tinham a ideia de “não, por que só na área jurídica? Porque não trazer o Sesc e o Senai pra fazer o que fizeram agora recentemente, de o assistido cortar o cabelo...” você ter uma ideia de assistência integral não só na área jurídica, mas como um todo. E a DPU já fazia isso um pouco com relação à questão previdenciária, que a gente anexava ou agregava à questão previdenciária algumas questões da saúde, mesmo não sendo necessariamente um viés jurídico que a DPU pudesse intervir, mas ela participava de alguma colaboração na área médica ou da área social com Cras<sup>1</sup> e com Creas<sup>2</sup> (Entrevista 1).

<sup>1</sup> Centro de Referência da Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>2</sup> Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Sobre a competência de realizar o atendimento de modo transversal, a Lei Complementar nº 80/1994 institui, em seu art. 4º, IV, o atendimento interdisciplinar como função institucional da Defensoria Pública. Nesse sentido, os órgãos de atuação da DPU mais estruturados contam com profissionais das áreas de Sociologia, Antropologia, Serviço Social, Psicologia, Medicina, entre outras, para a realização desse tipo de atendimento. De fato, a importância dessas áreas profissionais interdisciplinares é citada nas entrevistas.

[...] algumas unidades possuem médicos, assistentes sociais, outras não. Por quê? Por que a gente depende de requisição de outros órgãos. Por exemplo, em Fortaleza, o assistido que procura a Defensoria já sai com um parecer social e já é encaminhado ao médico dentro da própria Defensoria, então a chance de êxito numa ação judicial dele é muito maior, porque só se entra com ação judicial quando há efetivamente a necessidade [...] (Entrevista 4).

Dando sequência, a capacidade de interação com outros órgãos públicos, com a finalidade de solucionar problemas gerados pelas políticas públicas destinadas às pessoas carentes, é outra competência necessária à prestação dos serviços da DPU. Essa interação com outros órgãos pode ser indutora de inovações, conforme destacam Djellal, Gallouj e Miles (2013), e também foi relatada em algumas entrevistas.

Eu cheguei em uma instituição em que os defensores de previdenciário, de ofício previdenciário, que estavam na ponta, tinham o INSS como inimigo número um, o INSS é o inimigo, eles que não atendem o nosso assistido e fazem essa enxurrada de demanda por direitos triviais dos assistidos em relação à aposentadoria, por exemplo. E aí, só que esse entendimento era um entendimento que não gerava ganho para o cidadão, eu acho. E aí uma das mudanças, como eu já tinha falado, o foco em soluções extrajudiciais é, vamos buscar o INSS para ver [...] (Entrevista 5).

Tem questões da Caixa Econômica, do INSS... A gente acaba interagindo com vários órgãos que geralmente são ligados ao Poder Judiciário. E todos acabam meio que se auxiliando a... prestação do serviço deles [...] (Entrevista 4).

Outra competência da DPU relaciona-se à realização de mutirões e busca ativa de cidadãos para a prestação de assistência. Uma ação citada recorrentemente nas entrevistas foi a itinerante, que consiste no deslocamento da estrutura do órgão para locais de difícil acesso ou habitados por grupos de pessoas específicos, incapacitados de buscar uma das sedes físicas da DPU, como se observa nos trechos a seguir.

[...] projetos os especiais, provocando os defensores da ponta para participar dos itinerantes, que já existiam, do projeto quilombola, combate ao trabalho escravo [...] (Entrevista 5).

[...] o próprio itinerante, que a gente faz para conseguir chegar onde nossas sedes físicas não conseguem ser instaladas, a gente leva defensores de modo itinerante [...] (Entrevista 6).

Os conhecimentos e habilidades relacionados à promoção da conciliação extrajudicial consistem também em competência organizacional da DPU. A Lei Complementar nº 80/1994 se refere a essa competência, ao declarar, em seu art. 4º, II, que é uma função institucional da Defensoria Pública a promoção da solução extrajudicial dos litígios, com o fito de pôr em acordo as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem ou outras técnicas de composição de conflitos. Isso pôde ser observado em algumas entrevistas.

Acho que a gente pode dizer que nas questões ligadas à Previdência Social e à Caixa Econômica Federal, que os dois maiores litigantes da... com a Defensoria Pública da União, nós buscamos justamente essa resolução extrajudicial de conflitos [...] (Entrevista 6).

Em suma, as principais competências organizacionais necessárias à prestação dos serviços de assistência jurídica referem-se a conhecimento e operação do Direito, atendimento ao público de modo transversal, interação com outros órgãos e entidades, capacidade de realização de mutirões de busca ativa de cidadãos, e conciliação extrajudicial de conflitos.

## **Meios de entrega dos serviços**

Os meios de entrega dos serviços são as operações realizadas no momento da prestação. Tais operações podem ser materiais, informacionais, relacionais e de conhecimento, assim como os procedimentos científicos e tecnológicos a elas associados (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Primeiro, as operações materiais são aquelas que envolvem a modificação de objetos tangíveis, tais como transporte, transformação, manutenção ou reparo desses materiais (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Ora, o serviço da DPU não envolve modificação de objetos tangíveis, desse modo, não é passível de possuir um meio de construção material.

As operações informacionais ou logísticas, por sua vez, são aquelas que envolvem a coleta e o processamento de informações codificadas, tais como produção, captura, transporte, arquivamento ou sua atualização (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Nesse sentido, os serviços prestados pela DPU são, em grande parte, construídos por meio dessas operações. Os órgãos de atuação da DPU são dotados de uma estrutura de cartório responsável pela distribuição, tramitação e arquivamento dos processos de assistência jurídica. Em resumo, o cidadão presta as informações aos agentes responsáveis pelo atendimento, que as reduzem a termo e as encaminham para o Cartório, o qual distribui os processos aos defensores, que decidirão o destino da demanda do cidadão.

As operações de conhecimento, por sua vez, envolvem o processamento intelectual do conhecimento, usando métodos codificados, rotinas e tecnologias intangíveis (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Na DPU, essas operações de conhecimento estão relacionadas à operação do Direito. As informações prestadas pelos cidadãos são codificadas pelos defensores públicos conforme seu conhecimento acerca da doutrina, normas, regulamentos, jurisprudência e matérias específicas do Direito. De fato, conforme é citado em uma das entrevistas, a Defensoria basicamente receberia as informações dos cidadãos e as codificaria para a linguagem jurídica.

É como se a Defensoria fosse um pouco isso, assim... fosse um *hub* que recebe as coisas, processa, e transforma na linguagem do interlocutor, e depois diz para a pessoa qual foi o resultado. É mais ou menos por aí [...] (Entrevista 3).

Já as operações relacionais são aquelas operações cujo principal meio é a interação com o usuário. Elas consistem no provimento do serviço diretamente em contato com o usuário, com maior ou menor grau de interação (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Na verdade, a interação defensor-cidadão na prestação dos serviços da DPU é bastante debilitada. Embora a DPU tenha se esforçado para criar canais de comunicação com o cidadão, essa interação escassa é inclusive foco de reclamação dos cidadãos, conforme destaca um dos participantes da pesquisa.

Esse serviço é um serviço, entre aspas, ontologicamente de advocacia, que guarda essa expectativa do assistido de ter o seu *intuitu personae*, de ter um contato com o defensor. Se carece muito, as muitas reclamações que chegam aqui são por conta, justamente, dele não ter esse contato com o defensor [...] (Entrevista 7).

## As inovações nos serviços prestados pela DPU

A inovação, dependendo do tipo de modificação levada a cabo nas características do produto, pode tomar diversas formas. As formas de inovação listadas por Gallouj e Weinstein (1997) e adotadas no presente estudo para fins de identificação

e classificação são as seguintes: radical, de melhoria, incremental, *ad hoc*, de formalização e por recombinação.

A inovação radical se dá por meio da criação de um novo serviço contendo características diferentes daqueles serviços anteriormente existentes (GALLOU; WEINSTEIN, 1997). No caso de entidades do Poder Público, a criação de novos serviços deve dar-se por meio de lei. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 132/2009, que alterou diversos dispositivos da Lei Complementar nº 80/1994, instrumento que organiza a Defensoria Pública da União, trouxe uma inovação radical, o serviço de difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

No caso de inovação de formalização, não há variação nas características dos serviços, apenas a padronização de um sistema já existente (GALLOU; WEINSTEIN, 1997). Nesse sentido, quando perguntados sobre o assunto, apenas dois respondentes disseram haver padronização e citaram questões pontuais, como a instituição de atendimento por meio de plantões, ou questões não relacionadas à padronização dos serviços.

Há, contudo, a Resolução CSDPU nº 60, de 2012, que dispõe sobre o atendimento ao público no âmbito da DPU. Por meio dessa resolução, são formalizadas diretrizes para as relações entre a DPU e os cidadãos; os direitos dos assistidos em relação ao atendimento da DPU são especificados claramente; assim como as atividades dos defensores responsáveis pelo atendimento ao público. Pode-se entender, portanto, que a Resolução CSDPU nº 60, de 2012, é um esforço no sentido de padronização do sistema de serviços da DPU.

Além dessa resolução, a DPU conta com uma carta de serviços disponível em seu portal eletrônico (BRASIL, 2013). Nesse documento, são apresentadas informações sobre os serviços prestados pela DPU, o público-alvo desses serviços, o horário de atendimento, os requisitos e documentos necessários para o acesso ao serviço da DPU, os endereços e telefones dos órgãos de atuação da DPU em todo o País, as etapas para o processamento do serviço, a forma de prestação do serviço, os canais de comunicação com o assistido, bem como o prazo para a prestação do serviço. Nesse ponto, há uma mudança salutar, pois o órgão passa a se comprometer ao estabelecer prazo para o cumprimento de suas obrigações constitucionais.

A inovação de melhoria ocorre por meio da simples melhoria de certas características ou competências mobilizadas para a prestação do serviço (GALLOU; WEINSTEIN, 1997). Essa forma de inovação foi levada a cabo principalmente pelo desenvolvimento de sistemas informatizados relativos às operações informacionais. De fato, foi recorrente nas entrevistas a referência aos sistemas utilizados para o tráfego de informações na DPU.

Como eu te falei, há um investimento muito claro para mim, nos últimos dois anos, também em tecnologia da informação. Então a rede interna da Defensoria Pública para o tráfego de dados, ou a comunicação entre as pessoas, isso acredito que tenha um impacto nos serviços. A própria reformulação do e-PAJ<sup>3</sup>, que está em andamento, está no período de teste, isso é o resultado de um investimento, e aí, eu acredito, de aporte orçamentário, dinheiro... e priorização da questão da TI para a melhoria dos serviços. Eu percebo isso (Entrevista 5).

Sim. A gente teve uma evolução do sistema informatizado que foi o e-PAJ. Está pra sair uma nova versão, mas evolui bem devagar. (Entrevista 4).

Em muitos dos serviços sim. Não em todos, mas em muitos sim. Eu acho que, fundamentalmente, numa que você participou, na questão do tempo de atendimento com o SGA. Isso foi fundamental, foi uma questão muito boa. Foi um ganho de tempo muito bom (Entrevista 1).

O Sistema de Gerenciamento de Processos de Assistência Jurídica (e-PAJ) é um sistema informatizado desenvolvido no âmbito da DPU e em funcionamento desde 2009, conforme Portaria DPGU nº 155, de maio de 2009. Trata-se de uma solução tecnológica que auxilia na tramitação dos processos de assistência jurídica, ou seja, no compartilhamento de informações relativas aos serviços prestados aos cidadãos. Nesse sentido, o impacto dessa inovação se dá nas operações informacionais do serviço de assistência jurídica.

Outro sistema informatizado citado nas entrevistas é o Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA). Ele auxilia o gerenciamento das filas e do fluxo de atendimento, possibilitando o planejamento, monitoramento, controle e otimização do atendimento ao cidadão. Esse sistema, que simplifica o procedimento de atendimento ao cidadão, é uma solução tecnológica advinda do Instituto Nacional do Serviço Social. O impacto dessa inovação está nas operações informacionais, no que se refere à sua faceta logística.

A inovação por recombinação ocorre por meio de novas combinações das características do serviço (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Nesse caso, quando perguntados sobre o assunto, apenas um dos participantes respondeu positivamente e elaborou uma resposta evidenciando o fato.

Sim. Um exemplo que eu te daria para essa combinação seria o... olha só, vamos pegar aqui nossa atuação coletiva, a atuação individual e a atuação de orientação jurídica. É muito comum... vamos pegar o exemplo de benefícios

---

<sup>3</sup> Sistema de Gerenciamento de Processos de Assistência Jurídica

previdenciários, direitos previdenciários e assistenciais... Então, assim, você pode requerer, vamos supor... aconteceu já, caso concreto... de o INSS começar a cobrar atrasados de assistidos que ganharam uma ação no primeiro grau e perderam no segundo grau. Então, ele teve aquele benefício de maneira precária durante algum momento, e o INSS começou a cobrar a devolução desses valores que foram recebidos de maneira provisória por força de alguma decisão judicial, que depois não foi confirmada... essa atuação começou a ser feita de maneira individual, ou seja, os assistidos, individualmente, começaram a procurar a Defensoria, o defensor público vislumbrou que a atuação do INSS não estava adequada ao direito e entrou com uma ação coletiva. Isso gerou também orientação jurídica, em forma de cartilhas e em forma de repercussão midiática. Ou seja, os próprios defensores, depois de ajuizar a ação coletiva, ele foi à mídia esclarecer à população de que não deveria se contentar com essa cobrança, que há solução jurídica e ele não deveria pagar, repetir esse dinheiro por força de um entendimento jurídico. Então, assim, a Defensoria tem uma força muito grande nesse sentido também. Então, às vezes, por um atendimento individual, que seria uma amostragem, que seria o método indutivo, você sai do caso particular e vai para o geral, então, usando até o método indutivo, você pega o caso concreto, transforma ele num caso coletivo e, caso ganhe uma liminar, você vai e divulga para a população e orienta juridicamente, e através até de cartilhas informativas. Então, eu acho que é um exemplo (Entrevista 7).

Em suma, o serviço que antes era prestado individualmente passou a ser prestado coletivamente. A possibilidade de impetração de ação civil pública é uma novidade trazida pela Lei Complementar nº 132/2009. Trata-se de uma modificação nos meios de construção relacional e de conhecimento, ou metodológico. A operação relacional é modificada, pois a interação da DPU com o cidadão não se dá mais individualmente, passando a ser coletiva. Ao mesmo tempo, para que isso ocorra, as informações prestadas pelos cidadãos devem ser trabalhadas também coletivamente. Desse modo, é preciso que a DPU se utilize do método indutivo de construção do conhecimento para, a partir do caso concreto, formular uma tese jurídica que seja aplicável a todos os administrados.

Acerca da inovação incremental, apenas modificações marginais são levadas a cabo, por meio de adição ou substituição de elementos ao sistema de serviço. A estrutura geral do sistema permanece a mesma (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Um caso citado em uníssono por todos os participantes é a realização de eventos itinerantes para a busca ativa de assistidos, como exemplifica bem o trecho a seguir.

[...] além de ampliar o serviço da atividade fim, ela ampliou a sua área de atuação, na medida em que desenvolveu projetos especiais importantes,

como o próprio itinerante, que a gente faz para conseguir chegar onde nossas sedes físicas não conseguem ser instaladas, a gente leva defensores de modo itinerante [...] (Entrevista 6).

Trata-se de uma inovação incremental, pois houve a adição de um novo elemento ao serviço, o deslocamento da estrutura da DPU até o local onde o cidadão necessitado se encontra. A interação entre Defensoria e cidadão se modifica, compreendendo, portanto, a adição de um elemento às operações relacionais.

Ademais, outra forma de inovação incremental levada a cabo por meio da adição de um elemento às operações relacionais é uma pesquisa de satisfação com o atendimento, elemento destacado por um dos participantes. Há ainda outros dois casos de inovação incremental que tratam da criação de canais de comunicação com o público alvo da DPU. Esses novos canais são basicamente programas de rádio e redes sociais. A criação desses canais de comunicação com o cidadão alcança diretamente as operações informacionais, uma vez que o objetivo desses novos elementos é levar informações sobre direito e cidadania à população. Tais inovações são destacadas nos trechos a seguir.

[...] A pesquisa de satisfação também. A gente não avaliava se tinha... como é que tinha sido prestado o serviço, e chegou a... e implementou o negócio para saber se tinha... se tinha prestado ou não para ele [...] (Entrevista 3)

Mais recentemente, no ano passado, a gente foi provocado em relação ao programa de rádio, e hoje a gente tem um programa de rádio que passa em 29 municípios onde tem DPU, contando que tem DPU em 64 municípios mais ou menos, 64 ou 67, eu não sei o número exato. Mas hoje o programa de rádio semanal voltado para serviços, ou seja, não tem agenda de defensor, tem o que a Defensoria faz em Direito Previdenciário, direito à saúde, direito à moradia, direitos coletivos... semanalmente, ele passa em 29 municípios do País que contam com Defensoria Pública da União, 9 deles no interior, 20... 9 deles capitais, 20 no interior. Passa também na Rádio Justiça, e são 36 rádios comunitárias em regiões de grande concentração do nosso público alvo, regiões mais pobres. Mais recentemente, a aceitação da rede social, no caso, a gente já estava no Twitter, mas no Facebook, de uma forma muito proativa e muito voltada para serviços. Mais uma vez, não entra a agenda do Defensor-Geral no Facebook, entra o “você sabe do seu direito em relação à aposentadoria especial? Sabe que documentos você tem que levar?” é isso que entra. Isso são grandes inovações (Entrevista 5).

A inovação *ad hoc* ocorre quando há construção de uma solução original para um problema particular de um dado usuário (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Essa forma de inovação foi citada de modo recorrente nas entrevistas, em consonância

com Djellal, Gallouj e Miles (2013), que afirmam ser a inovação *ad hoc* o principal tipo de inovação em serviços intensivos em conhecimento. Ocorre que a DPU, ao identificar grupos de cidadãos em situações específicas, estabelece projetos especiais para a resolução de seus problemas.

Foram citados também projetos especiais que caracterizam inovações *ad hoc* – entre eles, o Grupo de Trabalho destinado à defesa das pessoas em situação de rua (GT – Rua), instituído por meio da Portaria DPGU nº 42/2012 (e alterado por meio das Portarias DPGU nº 527/2012, nº 748/2013 e nº 229/2014). Outros projetos especiais que caracterizam inovações *ad hoc* são aqueles voltados para grupos étnicos específicos, como é o caso de povos indígenas, comunidades quilombolas e ciganos. Nesse sentido, há uma série de normativos no órgão que comprovam a atuação da DPU junto a povos indígenas (Portarias DPGU nº 120/2014 e nº 177/2010, por exemplo) e a comunidades quilombolas (Portaria DPGU nº 71/2014, por exemplo).

Nesse período que estou aqui, ela<sup>4</sup> começou a abrir esses projetos do GT-RUA pra atender a assistidos em situação de vulnerabilidade social com relação a tóxicos e... questão de assistidos em situação de rua (Entrevista 1).

Um exemplo bom nesse caso aí seria a parceria que nós fizemos à época com a Sepir, que é a Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial, e com a Fundação Cultural Palmares, que nós criamos treinamento, nas questões dos quilombolas e da igualdade racial, criamos treinamentos para os defensores através até da Escola Superior, na época, por um termo de cooperação. Nós criamos grupos específicos de defensores para lidar com as questões dos quilombolas, ou seja, hoje nós temos, para cada região do Brasil, defensores especializados na temática, e aí entra, nas questões dos quilombolas, igualdade racial, titulação... principalmente a titulação de terras para os quilombolas, que tem um procedimento especial, um decreto específico, uma lei específica. Então, esse é um exemplo que eu te dou de um projeto que foi criado especificamente para atender especificamente a população quilombola. Então, entra quilombolas, eu tenho casos para ciganos, população cigana, que vai nessa mesma linha, indígena, nós temos defensores hoje muito afetos à sistemática indígena, então, também nós temos uma tutela interessante para as comunidades tradicionais indígenas [...] (Entrevista 7).

Há também casos de inovação premiados, conforme cita o estudo técnico da DPU sobre seu panorama de atuação (BRASIL, 2014). Um deles é o serviço de

---

<sup>4</sup> A Defensoria Pública da União.

assistência jurídica aos hansenianos no Estado do Maranhão, vencedor do Prêmio Innovare, edição de 2012, na categoria Defensoria Pública. Conforme a descrição da prática por Costa (2012), trata-se de solução específica ao problema do isolamento compulsório de pessoas acometidas pelo mal e internadas na Colônia do Bonfim, em São Luiz.

Outra prática premiada refere-se ao serviço de prevenção do escalpelamento (perda do todo ou de parte do couro cabeludo devido ao enroscamento dos cabelos da vítimas nas hélices dos motores dos barcos), vencedor da edição de 2010 do Prêmio Innovare, também na categoria Defensoria Pública. Conforme descrito por Oliveira (2010), o serviço se dá por meio de orientação das vítimas sobre direitos e orientação da população ribeirinha acerca dos modelos de cobertura das hélices do barco, visando à prevenção de acidentes.

### **Princípios norteadores da inovação**

No tocante aos princípios norteadores, ou organizadores, das inovações, há quatro tipos propostos por Djellal e Gallouj (2005). Primeiro, quando novos serviços constituintes são adicionados ao principal, o princípio norteador da inovação atuante é o extensivo. De modo contrário, o princípio regressivo envolve a eliminação de serviços constituintes. Há ainda o princípio organizador intensivo, que se dá por meio de mudanças nos componentes internos ou externos do produto final. Por fim, o princípio organizador combinatório age quando diversas características são combinadas para a constituição de novos serviços (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Sobre o princípio extensivo, dos quatro serviços constituintes elencados para a DPU – orientação jurídica, defesa nas esferas judicial e administrativa, difusão de conhecimentos e resolução de conflitos –, apenas um é novidade no ordenamento jurídico. Trata-se da difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, conforme inciso III, do art. 4º, da Lei Complementar nº 80/1994, cuja redação foi dada pela Lei Complementar nº 132/2009. Observa-se, portanto, que esse princípio orientou a inovação radical.

Acerca da eliminação de serviços constituintes, princípio regressivo, dois dos respondentes lembraram-se da restrição de atendimentos na área trabalhista. Inicialmente, a DPU implantou projetos-piloto para identificar a possibilidade de atendimentos nessa área do Direito em todo o País; no entanto, percebeu que a demanda é bem superior à sua capacidade instalada e retrocedeu. Não se trata, no entanto, de eliminação de um serviço constituinte, uma vez que a defesa judicial continua sendo prestada nas outras áreas do Direito, mas apenas da eliminação de um meio de conhecimento para a construção do serviço.

Tem um exemplo de serviço que deixou de ser prestado, que foi a assistência trabalhista em Brasília, que foi restringida. Foi criado um projeto-piloto para atuação na esfera trabalhista aqui em Brasília, por que a gente tem atribuição para atuar no trabalhista, só que é um mundo que a gente ainda não conhece, que não atua efetivamente. Então, eram quatro escritórios e esse grupo não daria conta de todos que procuravam. Daí, passou a limitar apenas para as domésticas, como uma forma de limitar para um tipo de serviço, que é um novo... pequeno retrocesso, mas por que não havia possibilidade de dar conta daquela área. O serviço estava inviável (Entrevista 4).

A inovação orientada pelo princípio intensivo pode ocorrer pela adição de novas competências ou tecnologias, por sua redução ou pela transformação de competências ou tecnologias existentes em elementos mais significativos. O modelo intensivo de inovação segue distintas trajetórias para qualquer serviço constituinte, a saber: trajetória de transformação logística e material; trajetória de processamento logístico e informacional; trajetória metodológica e cognitiva; e trajetória relacional (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

De todas as inovações listadas na seção anterior, aquelas relacionadas às formas de inovação incremental e de melhoria estão relacionadas ao princípio intensivo. Desse modo, entende-se que esse princípio é o principal norteador das inovações na DPU. A implantação de soluções tecnológicas para o tráfego de informações e para a organização das filas nos órgãos de atuação da DPU é orientada pelo princípio intensivo, pois tais inovações se deram por meio da adição de tecnologias aos meios de entrega informacional e logístico. Do mesmo modo, a criação de canais de comunicação com o público da DPU, tais como o programa de rádio e os perfis do órgão nas redes sociais, acrescenta elementos novos ao meio de construção informacional. Ou seja, trata-se de uma melhora nos sistemas de informação e comunicação, referindo-se, portanto, à trajetória de processamento logístico e informacional.

É possível considerar também que a realização de eventos itinerantes e a pesquisa de satisfação sejam guiadas pelo princípio intensivo. De fato, tais inovações no serviço da DPU atingem o meio de construção relacional, tornando-o mais significativo, referindo-se, por conseguinte, à trajetória relacional.

O princípio combinatório também atuou no direcionamento das inovações nos serviços da DPU. As inovações do tipo *ad hoc* e recombinação foram orientadas principalmente por esse princípio. Primeiro, a atuação da DPU na defesa coletiva dos interesses dos cidadãos realizou-se com base nesse princípio. De fato, ocorreu uma combinação entre os meios de construção relacional e de conhecimento, uma vez que a interação da Defensoria com os usuários de seus serviços passou

a acontecer na esfera coletiva e, ao mesmo tempo, os conhecimentos e técnicas utilizadas na construção do serviço se ampliaram.

Depois, pode-se considerar que os projetos especiais, referentes a soluções para grupos de cidadãos específicos, também foram orientados pelo princípio combinatório. A combinação se deu entre os meios de construção do serviço relacional, uma vez que a forma de interação com o assistido foi modificada, e de conhecimento, pois passou a ser necessário o domínio de técnicas e conhecimentos específicos para lidar com as idiossincrasias dos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Por conseguinte, a abordagem integradora permite a percepção de inovação no serviço público de assistência jurídica. Com efeito, organizações do setor público já não são adotantes passivas de tecnologias produzidas em outros lugares. Conforme se observa no caso da Defensoria Pública da União, esse tipo de organização é capaz de produzir suas técnicas autonomamente e orientar a inovação em seus serviços (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

## **Conclusões e recomendações**

O objetivo geral do presente trabalho foi o de identificar as características dos serviços da DPU, sob a ótica da abordagem integradora da inovação. Para atingir esse objetivo, foi preciso identificar os serviços principais e os constituintes da DPU, assim como as características desses serviços, além de identificar as inovações levadas a cabo nos serviços prestados por esse órgão.

Evidenciou-se que o principal serviço da Defensoria é a prestação de assistência jurídica às pessoas necessitadas. Ele pode ser dividido nos serviços constituintes de orientação jurídica, defesa nas esferas judicial e administrativa, difusão de conhecimentos sobre direitos, e resolução de conflitos por meio de conciliação.

Acerca das características dos serviços, ressalta-se que elas foram divididas em competências organizacionais e meios de entrega. As competências que a Defensoria mobiliza estão relacionadas ao conhecimento e operação do Direito, atendimento ao público de forma transversal, ou interdisciplinar, interação com outros órgãos e entidades, capacidade de realização de mutirões de busca ativa de cidadãos, bem como composição extrajudicial de conflitos. Já no que se refere aos meios de entrega, eles envolvem operações informacionais, operações de conhecimento ou metodológicas, e operações relacionais. As operações informacionais levadas a cabo na DPU abrangem o recebimento, distribuição, tramitação e arquivamento das informações prestadas pelo cidadão. As operações de conhecimento abarcam o tratamento das informações prestadas pelo cidadão e sua codificação para a linguagem jurídica. As operações relacionais, por sua vez, envolvem a interação defensor-cidadão baseada, na maior parte dos casos, na prestação de informações.

Sobre as inovações nos serviços prestados pela DPU, o único serviço novo foi o de difusão de conhecimentos. No entanto, observou-se uma série de inovações nas características dos serviços existentes. Tais inovações se deram com base na modificação de elementos relacionados aos meios de construção informacional, relacional e de conhecimento, com especial atenção aos dois primeiros.

Entre os princípios norteadores, o que mais influenciou o processo de inovação nos serviços da DPU foi o intensivo. Sua ocorrência está relacionada às formas de inovação incremental e de melhoria. Isso se deve ao fato de o princípio intensivo organizar a inovação por meio da adição de novas competências ou tecnologias, por sua redução ou pela transformação de competências ou tecnologias existentes em elementos mais significativos.

Ademais, o princípio norteador intensivo segue, na DPU, as trajetórias relacional e de processamento logístico e informacional. A trajetória relacional está ligada a modificações nos meios de entrega dos serviços que envolvem o relacionamento com o usuário. Já a trajetória de processamento logístico e informacional está ligada a modificações nos meios de entrega relativos ao recebimento, distribuição, tramitação e arquivamento das informações prestadas pelo cidadão. Em suma, as inovações levadas a cabo na DPU buscam aprimorar o relacionamento com os cidadãos e a obtenção de informações.

No entanto, apesar de terem sido observados diversos casos de inovação nos serviços da Defensoria e de se ter conseguido listar uma série de características desses serviços, os resultados guardam o viés dos gestores da DPU. Ou seja, não se buscou, neste estudo, o ponto de vista do usuário do serviço de assistência jurídica, o que pode ser realizado em pesquisas futuras. Seria interessante entender a percepção do cidadão acerca da inovação nos serviços de assistência jurídica e compará-la com a percepção dos gestores de órgãos que prestem esses serviços.

Outros problemas passíveis de serem estudados futuramente seriam a relação entre as atividades do Sistema de Justiça e a inovação nos serviços públicos levados a cabo no âmbito dos demais Poderes. Nesse sentido, as organizações do Sistema de Justiça seriam realmente capazes de induzir o Estado a prestar serviços mais efetivos? A atuação dessas organizações poderia gerar mais valor para os serviços ofertados pelo Estado? As ações das organizações do Sistema de Justiça são capazes de induzir inovações nos serviços públicos?

Por fim, um dos possíveis benefícios desta pesquisa é seu emprego como âncora para estudos futuros sobre a inovação nos serviços públicos. Ademais, o contexto de atuação da DPU pode ser um indutor de inovações em outros órgãos públicos, ou seja, existe a possibilidade de sua interação com os demais órgãos e entidades do poder público ser um fator facilitador de melhorias nos serviços públicos.

## Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 47(1), p. 227-248, jan./fev. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.4.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 155, de 12 de maio de 2009. Designa Comitê Gestor para a implantação do novo Sistema de Gerenciamento de Processos de Assistência Jurídica – e-PAJ. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 177, de 16 de abril de 2010. Delegar competência ao Defensor Público-Chefe da Defensoria Pública da União no Estado do Amazonas para assinar Acordo de Cooperação com a Secretaria Estadual Para os Povos Indígenas - SEIND. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. *Portaria DPGU nº 42, de 24 de janeiro de 2012*. Institui o Grupo de Trabalho destinado à defesa dos direitos das pessoas em situação de rua (GT-RUA). Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 527, de 30 de agosto de 2012. Prorroga as atividades do Grupo de Trabalho destinado à defesa dos direitos das pessoas em situação de rua (GT-RUA). Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 748, de 20 de setembro de 2013. Prorroga as atividades do Grupo de Trabalho destinado à defesa dos direitos das pessoas em situação de rua (GT-RUA). Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 71, de 11 de fevereiro de 2014. Institui o Grupo de Trabalho para acompanhamento e divulgação das demandas apresentadas à Defensoria Pública da União pelas comunidades quilombolas tradicionais, nos termos da Carta de Cuiabá. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 88, de 14 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, de 18.2.2014. p. 73-81.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 120, de 5 de março de 2014. Designa Defensor Público Federal para atuação em projeto de atendimento de comunidades indígenas no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Portaria DPGU nº 229, de 19 de maio de 2014. Altera a Portaria DPGU nº 748, de 20 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU nº 60, de 9 de maio de 2012. Dispõe sobre o atendimento ao público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU nº 85, de 11 de fevereiro de 2014. Fixa parâmetros objetivos e procedimentos para a presunção e comprovação da necessidade das pessoas naturais e jurídicas. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. *Carta de Serviços*. Brasília: DPU, 2013. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 15.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. *Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União / Defensoria Pública da União*. Brasília: DPU, 2014. 76 p.: il. (Série Estudos Técnicos da DPU; 01). Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública da União. *Rádio*. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br>. Acesso em: 18.06.2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.4.2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 74, de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16.4.2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18.6.2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, de 13.1.1994. p. 1-11.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, de 8.10.2009, p. 1-4.

\_\_\_\_\_. Pacto de Estado em Favor de um Judiciário Mais Rápido e Republicano. *Diário Oficial da União*, n. 241, seção 1, p. 8-9, 16 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Il Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Mais Acessível, Ágil e Efetivo. *Diário Oficial da União*, n. 98, seção 1, p. 1-2, 26 de maio de 2009.

COSTA, Y. M. P. *Assistência a atingidos pela hanseníase no Maranhão*. Instituto Innovare, 2012. Disponível em: <http://www.premioinnovare.com.br>. Acesso em: 18.6.2014.

D'ARAUJO, M. C. Democracia e novas institucionalidades jurídicas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 1, p. 145-166, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas. v. 1, 2010.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. Mapping innovation dynamics in hospitals. *Research Policy*, v. 34, p. 817-835, 2005.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 27, December, p. 98-117, 2013.

FOWLER, F. *Pesquisa de Levantamento*. Porto Alegre: Penso, 2011.

GADREY, J. The characterization of goods and services: an alternative approach. *Review of Income and Wealth*, Series 46, n. 3, 2000.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in Services: a review of the debate and research agenda. *Journal of Evolutionary Economics*, n. 19, p. 149-172, 2009.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. *Research Policy*, n. 26, p. 537-556, 1997.

HILL, T. P. On Goods and Services. *The Review of Income and Wealth*, 4, p. 315-338, 1977.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T., HAUKNES, J.; MILES, I.; ROSTE, R. Innovation in the Public Sector. *Publin Report n° D9*. NIFU STEP, Oslo, 2005.

ISIDRO-FILHO, A. S.; GUIMARÃES, T. A.; PERIN, M. G. Determinants of innovations in information and communication technologies adopted by hospitals. *Revista de Administração e Inovação*, v. 8, p. 142-159, 2012.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Revista Lua Nova*, n. 57, p.113-133, 2002.

MADEIRA, L. M.. Institutionalisation, reform and independence of the Public Defender's Office in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, p. 47-78, 2014.

OLIVEIRA, L. S. *Erradicação do escalpelamento: justiça para a população invisível*. Instituto Innovare, 2010. Disponível em: <http://www.premioinnovare.com.br>. Acesso em: 18.6.2014.

RESENDE JR., P. C.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. A. F. Escala de orientação para inovação em organizações públicas: estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. *Revista de Administração e Inovação*, v. 10, p. 257-277, 2013.

SOUSA, M. M.; GUIMARÃES, T. A. Inovação e desempenho na administração judicial: desvendando lacunas conceituais e metodológicas. *Revista de Administração e Inovação*, v.11, p. 321-344, 2014.

Bernardo Oliveira Buta

Mestre em Administração (2016), Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (2014) e em Ciências Biológicas (2007), todos pela Universidade de Brasília. Atualmente, atua como Assessor-Chefe de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão da Defensoria Pública-Geral da União. Contato: [bernardo.but@gmail.com](mailto:bernardo.but@gmail.com)

Antonio Isidro Silva Filho

Doutor (2010) e Mestre (2006) em Administração, formado pela Universidade de Brasília, MBA em Gestão de Pessoas pela Fundação Getúlio Vargas (2004) e Psicólogo formado pelo Centro Universitário de Brasília (2002). Formação em Gestão pela École des Hautes Études Commerciales (HEC/Université de Montréal/Canadá, 2005). Professor Adjunto na Universidade de Brasília, Professor e Pesquisador no Departamento de Administração (ADM/UnB) e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Inovação e Estratégia (NINE) da UnB. Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA/PPGA/UnB). Contato: [antonio.isidro.filho@gmail.com](mailto:antonio.isidro.filho@gmail.com)

**RSP**

# A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil<sup>1</sup>

**Ciro Campos Christo Fernandes**

*Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*

O trabalho se propõe a compreender a trajetória de persistente debilidade institucional da área de compras e contratações públicas no Brasil. O trabalho analisa a reiterada incapacidade de construção de uma estrutura organizacional capaz de atender a requisitos de consolidação da área. Outros aspectos discutidos são a construção de uma visão e identidade da área, a delimitação do seu espaço de atuação e jurisdição, a criação do arcabouço de leis e normas e a estruturação de processos e procedimentos. São considerados também os aspectos correlatos relativos ao desenvolvimento de sistemas informatizados na área. O estudo é baseado em periodização que considera os seguintes momentos: a experiência da Divisão de Materiais do DASP (1938 -1945), as tentativas frustradas de criação do Sistema de Materiais, ao longo dos anos 1950 e 1960, a incorporação da área ao Sistema de Serviços Gerais, sob o marco do Decreto-lei nº 200/1967 e a estruturação atual, conformada a partir do desenvolvimento de um sistema informatizado (Siasg-Comprasnet). O trabalho conclui com a apreciação da situação atual e perspectivas de consolidação institucional da área.

**Palavras-chave:** compras governamentais, gestão de materiais, modernização administrativa, reforma administrativa, administração federal, tecnologia da informação

---

<sup>1</sup> Versão preliminar deste trabalho foi apresentada no VII Congresso Consad de Gestão Pública, em Brasília, no dia 26 de março de 2014.

---

[Artigo recebido em 11 de dezembro de 2014. Aprovado em 1º de julho de 2016.]

## La organización del área de compras y contrataciones públicas en la administración pública federal brasileña: el eslabón frágil

El objetivo de este trabajo es de entender la trayectoria de persistente debilidad institucional de la función de compras y contrataciones públicas. El trabajo analiza la actual incapacidad de construcción de una estructura organizativa capaz de satisfacer las necesidades de consolidación de la función. Otros aspectos discutidos son la construcción de una visión y una identidad, la delimitación de espacios de actuación y jurisdicción, la creación del marco de leyes y normas y la estructuración de los procesos y procedimientos. También se consideran aspectos relacionados con la elaboración de sistemas informáticos en el área. El análisis se basa en una periodización que considera los siguientes momentos: la experiencia de la División de Materiales del Dasp (1938 -1945), los intentos fallidos de crear el Sistema de los Materiales, en el curso de los años 1950 y 1960, la incorporación de la función en el Sistema de Servicios Generales, en el marco del Decreto-ley nº 200/1967 y la estructura actual, conformada por el desarrollo de un sistema informático (Siasg de Comprasnet). El trabajo concluye con una evaluación de la situación actual y las perspectivas de consolidación institucional de la función.

**Palabras-clave:** compras gubernamentales, gestión de materiales, modernización administrativa, reforma administrativa, administración federal, tecnología de la información

## The organization of the field of public procurement in the Brazilian public administration: the weak link

The study aims to understand the persistent institutional weakness in the trajectory of government procurement function in Brazil. The study analyses the ongoing inability to build an organizational structure able to accomplish the requirements for a consolidation of this function. Other aspects discussed are related to the building of a function vision and identity, the delimitation of its area and jurisdiction, the creation of a framework of laws and rules and the organization of processes and procedures. The aspects related with the development of computerised systems in the area are also analysed. The study is based on a periodization that considers the following moments: the experience of DASP Division of Materials (1938 -1945), the failed attempts to create the System of Materials, over the years 50 and 60, the incorporation of the function to the System of General Services, under the framework of Decree-law n. 200/1967 and the current structure, conformed as a result of the development of a computerised system (SIASG-Comprasnet). The work concludes with an appraisal of the current situation and prospects for institutional consolidation of the function.

**Keywords:** public procurement, materials management, administrative modernization, administrative reform, federal administration, information technology

## 1. Introdução

Este trabalho analisa a estruturação da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira, focalizando a criação, os modelos e os formatos assumidos para a sua organização formal, como uma função administrativa. A análise é complementada com a referência a alguns aspectos da construção da visão e identidade da área, da delimitação do seu espaço de atuação, da criação do arcabouço de leis e normas e do desenho dos processos e procedimentos de compras e contratações. É considerado, também, em particular, o papel e o impacto do desenvolvimento dos sistemas informatizados de apoio às compras e contratações, em conexão com as transformações recentes na organização da área.

A suposição subjacente é a de que a fragilidade organizacional tem sido uma característica persistente dessa área, desde a experiência inaugural da centralização das compras, nos anos 1930, com suas vicissitudes, passando pela frustrada implementação do Sistema de Material, no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), passando pela estruturação sistêmica como atividade residual, inserida no chamado Sistema de Serviços Gerais, nos anos 1970, até a junção com a área de tecnologia da informação, sob uma mesma unidade organizacional, nos anos 1990. A análise é baseada em periodização que possibilita contextualizar as sucessivas configurações que assumiu a organização da área, associadas a períodos e episódios importantes de mudança nas políticas públicas.

A seção 2, adiante, apresenta brevemente as premissas metodológicas e referências de análise adotadas. As seções subsequentes tratam de descrever e analisar as configurações que a organização da área assumiu, desde o primeiro Governo Getúlio Vargas. As seções 3 e 4 focalizam as experiências da centralização das compras e seu desenvolvimento posterior na reforma parcialmente frustrada dos “serviços de material”. A seção 5 aborda o período pós-1945 e as recorrentes tentativas de criação do Sistema de Material, num contexto de enfraquecimento do Dasp, com dispersão e ausência de políticas na área. A seção 6 trata da retomada da discussão em torno de uma estrutura sistêmica e a opção por um arranjo de composição com os órgãos e entidades, durante a reforma administrativa de 1967, no Governo Castelo Branco. A seção 7 analisa a reorganização da área sob a égide de uma unidade de coordenação e política que reúne as atribuições relativas aos denominados “serviços gerais” com as de tecnologia da informação, num arranjo circunstancial que, entretanto, facilitou a inovação nos processos e procedimentos de compra. O trabalho apresenta como conclusão, na seção 8, uma apreciação sobre a trajetória e a situação atual da organização da área, considerando as alternativas delineadas nos diferentes momentos históricos, referidos na análise, e as circunstâncias que resultaram em mudanças limitadas ou frustradas.

## 2. Premissas e referências de análise

As compras e contratações públicas, como função administrativa, abrangem as tarefas e respectivos processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia. Esses processos tratam da identificação de necessidades, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases de administração do contrato até o fim da prestação do serviço ou da vida útil de um bem. Inserida na administração pública, essas atividades se apoiam num arcabouço de leis e normas, estrutura organizacional, quadros de pessoal, orçamento, execução financeira e um conjunto de métodos e instrumentos específicos (THAI, 2009). Além disso, implicam em contínuo relacionamento com o mercado fornecedor de bens e serviços, na forma de transações comerciais e com a sociedade, como objeto de demandas e atenção pública.

As compras e contratações podem assumir uma diversidade de configurações organizacionais e institucionais, no âmbito dos estados, entre níveis de governo e entre países (HUNJA, 2003). A área se caracteriza pela interpenetração da sua estruturação e operação com o processo das políticas públicas, em pontos de conexão críticos que não devem ser compreendidos como simples administração de rotinas (THAI, 2001; CALDWELL; BAKKER, 2009). A sua organização tende à superposição e fragmentação de estruturas, envolvendo uma diversidade de órgãos de operação das contratações e de regulação e controle da área (THAI; GRIMM, 2000). A definição de um espaço próprio se defronta com o problema da capacidade de coordenação e de delimitação de jurisdições em relação a outras áreas da administração pública (GORDON *et al.*, 2000, p. 253).

A análise apresentada neste artigo focaliza os modelos e formatos de organização da área, nas configurações que assumiu em momentos decisivos da sua trajetória. Não se pretende uma revisão exaustiva de todas as alterações da estrutura organizacional ocorridas, mas tão somente daquelas que estão associadas aos momentos de mudanças decisivas que afetaram de forma abrangente a configuração da estrutura organizacional. Adota-se neste artigo um recorte do objeto de análise que considera como estrutura organizacional os órgãos e suas respectivas unidades organizacionais, as atribuições e as relações de jurisdição, hierarquia, coordenação e articulação que, no seu conjunto, conformam a área de compras e contratações, entendida como estrutura inserida na administração pública federal.

Assim, a análise dá atenção ao contexto, à história e às decisões de governo que, em cada momento, levaram à mudança e reorganização da área, destacando quais foram as visões, influências e modelos e que problemas, questões e, eventualmente, disputas permearam a adoção das configurações de organização adotadas. A implementação das mudanças – bem entendidas, a instalação e

operação de órgãos e unidades administrativas – é analisada com foco sobre os obstáculos e dificuldades enfrentados durante os processos de mudança e que resultaram, muitas vezes, em desfechos frustrantes. Quando pertinente, são mencionados os fatores de natureza política e a atuação de dirigentes públicos e outros atores-chave nos episódios descritos.

É importante chamar a atenção para a circunstância em que as mudanças de organização ocorreram, em alguns casos, como componentes de processos mais amplos de reforma da administração pública ou de mudanças do arcabouço legal e normativo. Nessas situações, há inter-relações importantes entre o processo de discussão, deliberação e implementação das mudanças organizacionais e os outros temas que, no mesmo momento, povoavam a agenda de decisão dos governos. Essas implicações serão devidamente indicadas sempre que necessário, mas o artigo se restringe à análise das mudanças de estrutura organizacional.

### 3. A centralização das compras

A Revolução de 1930 levou à mudança do regime político, instaurando o Governo Provisório do Presidente Getúlio Vargas (1930-1934). Num contexto de enfrentamento da crise econômica internacional e seus impactos internos, a política de estabilização do novo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, adotou medidas de redução de despesas que incluíam a centralização das compras do governo. A agenda de ações nessa área ganhou visibilidade e relevância política. As medidas então adotadas implantaram controles emergenciais, com a suspensão da legislação em vigor e a edição de um decreto, em 1931, que estabelecia a padronização das compras, a criação de um órgão centralizador, a Comissão Central de Compras (CCC) e a revisão de regras e procedimentos.<sup>2</sup>

A formulação de uma política de padronização e centralização se definiu a partir da experiência internacional dos *bureaus* de compra, trazida pelo Ministro Whitaker: a centralização apoiada na padronização dos bens consumidos pela administração pública. Como experiências de referência, eram conhecidos os casos dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Canadá, Chile e Itália.<sup>3</sup> O modelo preconizava a criação de um escritório central (*bureau*) de cotação dos preços para os fornecimentos da administração pública e a fixação de padrões, em articulação com a indústria.

<sup>2</sup> Decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931.

<sup>3</sup> A visão de Whitaker era informada pela experiência do Instituto Britânico de Padrões – IBP (*British Engineering Standards Association*), que teria obtido economias substanciais pela padronização, associada à redução dos tipos de bens adquiridos pela administração pública (WHITAKER, 1978, p. 222 e nota 15). Sobre a disseminação da centralização de compras e da padronização nos Estados Unidos e em países europeus, desde a década de 1920, há informações e referências no trabalho de Resende (1944, p. 9).

A organização até então em vigor, na administração federal, se baseava na descentralização das compras, com autonomia dos órgãos para as decisões, trâmites e pagamentos, obedecendo às regras comuns de contabilidade e finanças e aos limites orçamentários. O Código de Contabilidade Pública da União regulamentava procedimentos de compra e contratação.<sup>4</sup> A centralização previa a realização das compras diretamente pela CCC, com base em cotações permanentemente renovadas junto ao mercado fornecedor, para alimentar um catálogo de bens consumidos pela administração pública. A padronização seria realizada por unidade da comissão, responsável também por testes e verificação do cumprimento das especificações, por ocasião do fornecimento.

O perfil da equipe dirigente da CCC era composto de engenheiros, estatísticos e empresários, entre os quais se destacou Paulo Nogueira Filho, misto de industrial adepto de ideias “progressistas” e ativista da revolução que havia experimentado técnicas de “administração científica” nas suas fábricas, em São Paulo (NOGUEIRA FILHO, 1958). A direção do órgão foi entregue ao ex-empresário do comércio, Otto Schiling. A equipe dirigente se envolveu no desafio de implementação do novo regime de compras centralizadas, promovendo sucessivas revisões e adaptações.

A implementação do novo regime de compra centralizada na CCC se defrontou com limitações técnicas e de recursos, resistências políticas dos ministérios e a pressão pelo início da operação centralizada com uma equipe reduzida (CCC, 1931a; 1931b). Os decretos editados entre 1930 e 1931 reduziram o conjunto de órgãos abrangidos pela centralização, postergaram o início da operação centralizada e introduziram diversos ajustes no novo regime que se pretendia implantar.<sup>5</sup>

Um regime de compras factível se delineou somente depois da introdução de duas adaptações ao modelo: a primeira redundou no abandono da padronização como medida imediata e sua substituição pela constituição de um catálogo, a partir da coleta de preços junto aos fornecedores, à qual se seguiria a simplificação e redução do portfólio de bens de aquisição rotineira. A segunda adaptação surgiu com a constatação da inviabilidade de uma coleta de preços abrangente, levando à sua substituição pela realização das compras conforme as requisições dos órgãos à comissão, porém regidas por um procedimento simplificado, operado de forma centralizada e divulgado junto ao mercado fornecedor.

---

<sup>4</sup> O Código de Contabilidade foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Os dispositivos sobre compras e contratações eram parte reduzida e circunscrita da norma, integrando o capítulo sobre despesa pública.

<sup>5</sup> Decretos nº 19.709 de 16 de fevereiro de 1931; 19.799 de 27 de março de 1931; 20.290 de 12 de agosto de 1931; 20.460 de 30 de setembro de 1931 e 20.846 de 23 de dezembro de 1931.

#### 4. A reforma dos serviços de material

A implementação da reforma administrativa durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945, foi conduzida sob a égide do Dasp, criado como órgão centralizador das funções administrativas. A “reforma dos serviços de material”<sup>6</sup> representa um segundo momento de mudança da política de compras, no período Vargas, que resultou em alteração de estruturas organizacionais e das regras e procedimentos.<sup>7</sup> Um prolongado processo de elaboração levou à aprovação, em 1940, do Decreto-lei nº 2.206 com as mudanças que reorganizaram o regime de compras.<sup>8</sup> O decreto criou os serviços de material baseados no papel coordenador de um órgão central de compras fortalecido e dotado de maior autonomia do que a CCC, na utilização de procedimentos comerciais de compra e na demarcação e contenção da atuação do Tribunal de Contas.

A criação do Dasp incluiu em sua estrutura básica a Divisão do Material (DM), unidade que assumiu as atribuições relacionadas com os assuntos de compras e contratações públicas. Rafael Xavier assumiu a diretoria da DM, conduzindo os trabalhos da reforma, no período de 1938 a 1942. Sob o seu comando, a divisão se tornou um *locus* de formulação de propostas, aglutinando técnicos que já trabalhavam na padronização de materiais. Xavier era um estatístico pertencente à elite de administradores do Dasp, orientados pela visão científica da racionalização da administração pública. Coordenou os trabalhos da comissão interministerial responsável pela reforma, negociando a obtenção de consensos dentro da administração pública para a aprovação do decreto.

A centralização e padronização ensaiadas desde o governo provisório se inspiravam na aplicação dos métodos de racionalização de processos, focalizando o fornecimento de materiais e a relação com o mercado. O desenho abrangente da reforma administrativa do Dasp ampliava essas referências, adotando o modelo do “departamento de administração geral” de W. F. Willoughby (1927), baseado na organização das funções administrativas comuns, segundo uma estrutura centralizada e uniforme. A internalização desse modelo, no Brasil, assumiu um formato ampliado para incluir as funções de pessoal e material e se corporificou na criação do Dasp (WAHRlich, 1983, p. 425). As experiências de estruturação da

---

<sup>6</sup> A denominação é de Arthur Neiva, em seu levantamento da trajetória da área de materiais, publicado no início do segundo Governo Vargas (NEIVA, 1952).

<sup>7</sup> As principais referências sobre a reforma dos serviços de material são os relatos de Rafael Xavier (1943), Arthur Neiva (1943 e 1952), Eudoro Berlinck (1940) e Adroaldo Junqueira Ayres (1943), que tiveram participação direta nos trabalhos. A análise das mudanças organizacionais promovidas nesse período é apresentada no trabalho de Beatriz Wahrlich (1983, p. 380-429).

<sup>8</sup> Decreto-lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940.

administração de material eram também referências frequentes, em especial nos trabalhos de Luther Gulick (1937). As obras de Arthur Thomas (1919) e Russell Forbes (1929) já haviam inspirado a centralização das compras. A elite de técnicos aglutinada no Dasp demonstrava familiaridade com essa bibliografia.<sup>9</sup>

A reforma se baseou em diagnóstico elaborado pela DM e publicado no início de 1939, que propunha a reorganização da área, preconizando a ampliação de escopo e a integração dos diversos componentes da administração de material, numa “solução” abrangente.<sup>10</sup> Apontava o esgotamento do regime de centralização das compras organizado em torno da CCC, responsável por uma situação que era descrita em tons alarmantes, de acomodação com os fornecedores e esvaziamento da centralização, evidenciada pela evasão de entidades da sua jurisdição. As distorções eram associadas também às limitações de origem da CCC e ao desenho do regime de fornecimento, que não teria sido acompanhado da revogação dos dispositivos do Código de Contabilidade e do registro prévio das despesas, pelo Tribunal de Contas.<sup>11</sup>

A proposta inicial determinava a reorganização da administração de material a partir de um departamento central, dotado de ampla autonomia. Incluía a revisão da legislação que deveria necessariamente passar pela atualização do Código de Contabilidade e, eventualmente, pela aprovação de um código de compras autônomo. Mas, o projeto da DM foi submetido a prolongado processo de discussão e ajustamento pela Comissão Interministerial, levando à decisão por um desenho que admitia a revisão das regras e procedimentos, em lugar de sua completa substituição. O projeto também previa a divisão de competências na área entre o departamento central responsável pela operação das compras e as unidades de material nos ministérios e entidades autárquicas, adotando uma centralização parcial não muito claramente definida. Dessa forma, as soluções acordadas para incorporação ao Decreto-lei resultaram da transigência em relação à proposta original.

A publicação do Decreto-lei nº 2.206, em maio de 1940, foi o marco da reforma dos serviços de material, incorporando alguns dos avanços defendidos pela equipe da DM: reestruturava a CCC, criava os serviços de material e estabelecia

<sup>9</sup> Extensa referência em apoio às propostas de organização da administração de materiais é encontrada nos trabalhos de Eudoro Berlink (1940), Fernando Miranda (1946) e Arthur Neiva (1952, p. 100-101).

<sup>10</sup> A proposta da DM foi apresentada como exposição de motivos do Dasp (EM do Dasp nº 110, de 28 de janeiro de 1939) e publicada na forma de anexo apensado ao relatório do departamento, relativo ao ano de 1938 (DASP, 1939).

<sup>11</sup> Segundo o relatório, a atuação da comissão havia degenerado em burocratização devido aos “vícios e defeitos que anulava a ação do órgão comprador”, à “falta de flexibilidade da lei”, às “imposições administrativas conseqüentes da sua subordinação ao Ministério da Fazenda”, aos “rigores das disposições do Código de Contabilidade”, às “decisões do TC” e “principalmente, [à] carência de organização técnica” (DASP, 1939, § 135, p. 38).

regras e procedimentos de compra. As mudanças eram orientadas para a fixação de “princípios racionais de organização” e o estabelecimento de “novas bases de controle administrativo e legal” (DASP-DM, 1940). Ampliava o escopo da organização e das regras, em relação ao regime de fornecimento da CCC, para abranger o processo de administração do material, desde o levantamento de demandas, até o recebimento, consumo e descarte. A organização anterior alcançava somente as compras, deixando de fora as fases e aspectos que conformavam o abastecimento do material em todas as suas etapas. A reestruturação estabelecia uma coordenação entre os órgãos, definindo papéis e responsabilidades.

A CCC foi transformada em Departamento Federal de Compras (DFC) e as unidades de compras nos ministérios tiveram alterada sua denominação e reduzidas suas competências ao encaminhamento das requisições de fornecimento para o departamento.<sup>12</sup> Embora a prescrição do modelo do departamento central de compras preconizasse sua inserção em escalão superior aos ministérios e entidades da administração, prevaleceu a manutenção da vinculação ao Ministério da Fazenda (MF), restringindo-se o Dasp às competências de padronização e normatização dos materiais (RESENDE, 1944, p. 25-27). A solução enfraquecia a padronização porque a separava institucionalmente das atividades de compra, que possibilitavam o contato direto com os fornecedores (MIRANDA, 1946).

A mudança do arcabouço legal e normativo das compras era considerada componente central da reforma: a legislação deveria ser simplificada e redesenhada, visando a racionalização de processos. Os formuladores da reforma entendiam que a legislação renovada necessariamente se apartaria do formalismo e ritualismo do Código de Contabilidade. Mas, em lugar da revisão da legislação e da atribuição de autonomia ao DFC para realizar compras de modo similar ao de uma empresa privada, utilizando procedimentos comerciais, prevaleceu a solução de composição, com criação de regras de exceção em relação às disposições do código. Essas regras permitiam que os procedimentos de compra previstos no código – concorrência e coleta de preços – fossem aplicados com limites de valor mais elevados, de forma que o departamento pudesse operacionalizar a maior parte das suas compras recorrendo à modalidade mais simples, da coleta de preços (BERLINCK, 1940).

Dessa forma, a mudança corporificada no Decreto-lei nº 2.206 era resultado mitigado da proposta original. Sua implementação tampouco avançou e o decreto, na verdade, deixava indefinida a criação das unidades ministeriais de administração de material (os serviços de material). A falta de execução imediata, atribuída a limitações de recursos e dificuldades políticas e administrativas, frustrou as expectativas de Xavier e sua equipe. Como problemas identificados já durante o

<sup>12</sup> Art. 11 do Decreto-lei nº 2.206.

processo de formulação, apontavam a qualidade e perfil dos chefes dos órgãos de material, a inadequação da estrutura orçamentária, que dificultaria o controle sobre as compras e a necessidade de um catálogo de material que uniformizasse descrições e classificações aplicáveis (DASP-DM, 1940). Outra limitação imputada ao decreto era a de transigir com a manutenção de institutos considerados ultrapassados pelos formuladores do Dasp, como o registro prévio das despesas de compras e contratações pelo Tribunal de Contas.

O período que se seguiu foi de esvaziamento da DM e recuo da sua atuação para um escopo menos ambicioso. Diante de resistências à atuação da divisão, Xavier se afastou do seu comando e o desenvolvimento da reforma sofreu nítida descontinuidade, a partir de 1941.<sup>13</sup> Não obstante, avanços posteriores aconteceram com a criação do órgão de coordenação do sistema do material, o Conselho de Administração do Material (CAM).

A redemocratização política no período pós-1945 foi acompanhada do esvaziamento da agenda da reforma administrativa e enfraquecimento do Dasp. O departamento sofreu a perda de prestígio e o desmantelamento parcial da sua estrutura e competências (SIEGEL, 1964: p. 150 e segs.), além da reação negativa dos demais órgãos da administração pública em relação ao seu estilo de atuação, reputado como centralizador (WAHRLICH, 1974). No que tange à área de materiais, o novo contexto estava associado à interrupção do seu processo de estruturação, que se orientava pelo modelo de departamentalização e centralização.

Mudanças substanciais ocorreram na estrutura organizacional, com a incorporação, pelo MF, da instância originalmente destinada à coordenação e formulação de política: o CAM passou à subordinação do DFC, órgão que deveria ser coordenado pelo referido conselho.<sup>14</sup> Da mesma forma, a DM foi também transferida ao MF. Essa reestruturação foi duramente criticada pelos técnicos “daspeanos”, porque subordinava o conselho e o órgão padronizador ao DFC, órgão de perfil operacional e executor das compras para os ministérios.

## 5. As propostas de criação de um sistema de material

O período entre o fim do Estado Novo e o Governo João Goulart (1961-1964) foi pontuado por tentativas inconclusas em torno de propostas abrangentes para a reforma da administração pública, sem que se viabilizasse um arranjo político entre

<sup>13</sup> Lucílio Briggs, diretor interino que substituiu Xavier, registra no relatório anual de 1942 (DASP-DM, 1943) a descontinuidade dos projetos, perda de dirigentes e técnicos e esvaziamento da DM.

<sup>14</sup> Decreto-lei nº 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

Legislativo e Executivo para sua aprovação. Na área de compras e contratações, as propostas se voltavam para a criação de estruturas organizacionais que retomavam a experiência de centralização e da administração de materiais da reforma Vargas.

Elaboradas sob a influência de técnicos egressos do Dasp, essas propostas ecoavam a frustração com a interrupção da construção do sistema de material. Propugnavam pelo restabelecimento do órgão central de materiais e do sistema de materiais coordenado pelo Dasp e das atividades de padronização dos bens consumidos pela administração pública. Além da área de materiais, o Dasp tinha perdido também suas atribuições de elaboração do orçamento e de organização da administração pública, com a redução do seu escopo de atuação à área de pessoal.

Analisando o tema da administração de materiais, a extensa produção de Oscar Victorino Moreira denunciava o enfraquecimento técnico e organizacional da área. Quadro de carreira do Dasp, com especialização em materiais, Moreira havia participado intensamente do embate contra a perda de competências e espaço institucional de atuação do departamento (MOREIRA, 1949-1950). Criticava a reestruturação do Tribunal de Contas, com a Lei Orgânica de 1949, por revigorar procedimentos tradicionais como o registro prévio. Reiterava o combate dos técnicos do Dasp ao Código de Contabilidade, reputado como obsoleto e entrave à organização da administração de material. Outros trabalhos que conformavam a visão de inspiração daspeana sobre o tema eram a ampla sistematização da trajetória da administração de materiais, por Artur Neiva (NEIVA, 1952), e as monografias elaboradas por técnicos e dirigentes, com passagem pela Divisão do Material.<sup>15</sup> Nesse acervo de referência se encontrava delineada uma visão do problema e um conjunto estruturado de soluções que dominaram as formulações das reformas administrativas nos anos 1950 e 1960 e da reforma de 1967, em sua discussão inicial, conforme será analisado na seção 6.

Ao longo desse período foram elaborados inúmeros projetos de reforma administrativa, entre os quais três de escopo abrangente, com propostas específicas para a área de compras e contratações. Constituiu-se um acervo que se caracterizava pela cumulatividade, na medida em que incorporava sucessivamente propostas cuja tramitação se defrontava com a inércia do Legislativo (WAHRlich, 1974) e resistências políticas (SILVA, 1965). Esses projetos traziam uma marcante influência da experiência do Dasp.

Assim, a retomada dos esforços reformistas em 1952, durante o segundo Governo Vargas (1951-1954), gerou um projeto com propostas de descentralização da gestão, fortalecimento do papel dos ministros e criação de mecanismos de planejamento,

---

<sup>15</sup> Veja, entre outros, o trabalho de Plínio Palhano (1951).

coordenação e simplificação de normas e métodos.<sup>16</sup> Posteriormente, o trabalho da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), criada no Governo de Juscelino Kubitschek, gerou extenso relatório acompanhado por diagnósticos, um dos quais abordando a administração de material e propondo a sua estruturação organizacional (CEPA, 1963).

O conhecido Relatório Amaral Peixoto, por sua vez, resultou dos trabalhos conduzidos pelo então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, durante o Governo Goulart. Um dos grupos de trabalho tratou da reorganização do sistema de material do serviço civil da União: coordenado por Oscar Victorino Moreira, contou com a participação do empreendedor da reforma de 1940, Rafael Xavier. Os trabalhos resultaram em extenso relatório que incluía o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal<sup>17</sup>, acompanhado de outros três projetos complementares, um dos quais tratando do restabelecimento do Sistema de Material.<sup>18</sup>

As diretrizes para a reorganização do sistema de material, adotadas pela Comissão Amaral Peixoto, resgatavam as iniciativas e modelos propugnados no passado, sob a égide do Dasp, com a criação de um departamento central de compras, a padronização e simplificação de impressos, o controle do consumo e a articulação do sistema de administração de material, envolvendo os órgãos da administração federal (COMISSÃO AMARAL PEIXOTO, 1963). O projeto de lei de criação do Sistema de Material contemplava o restabelecimento da estrutura organizacional existente antes de 1945, remanejando órgãos do Ministério da Fazenda e redefinindo suas competências e áreas de atuação. Propunha o fortalecimento do Conselho de Administração de Material (CAM), na Presidência da República, com o reposicionamento da Divisão do Material como seu órgão de apoio técnico, retirando o conselho da subordinação ao Departamento Federal de Compras (DFC).

Embora encaminhado autonomamente, o projeto do Sistema de Material deveria ser aprovado em conexão com a reorganização abrangente delineada na lei orgânica, principal projeto da Comissão Amaral Peixoto (MEPCE, 1965, p. 127, § 443). Esse projeto, por sua vez, propunha o reposicionamento do Dasp como órgão normatizador e prestador de serviços, no âmbito da administração direta, revertendo o processo de esvaziamento das suas funções. Seriam restabelecidas as competências em administração de materiais subtraídas por ocasião da

<sup>16</sup> A exposição de motivos do projeto de 1952 está publicada na Revista do Serviço Público (RSP, 1956). O texto do projeto aparece como anexo do livro de Arísio de Viana sobre a experiência do Dasp (VIANA, 1953, p. 323-434).

<sup>17</sup> Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – Projeto de Lei nº 1.482, de 1963.

<sup>18</sup> Projeto de lei nº 1.483-A, de 1963, referente ao Sistema de Material.

reestruturação do departamento, em 1945.<sup>19</sup> O projeto determinava a criação de órgãos de administração geral nos ministérios, que adotariam procedimentos uniformes sob a supervisão técnica e normativa do departamento central.<sup>20</sup> Os processos na área de materiais passariam a ser operacionalizados de forma centralizada nos ministérios e descentralizada nas autarquias e empresas estatais. Para tanto, as competências e o escopo de atuação do DFC se fortaleceriam, revertendo o esvaziamento de funções que se imputava a esse departamento, originalmente criado para operar as compras e contratações para o conjunto da administração federal.<sup>21</sup>

Os três projetos a que se fez referência compartilhavam a mesma visão, conceitos e soluções para a administração de materiais, delineando uma estrutura organizacional para o conjunto da administração federal, no âmbito da qual o órgão central de materiais integraria a estrutura do Dasp, revigorado como departamento central com atribuições de supervisão, coordenação e controle das funções administrativas comuns aos ministérios. Como componente de uma lei orgânica da administração pública ou na forma de lei específica sobre compras e contratações, propunham regras e procedimentos do sistema de material, abrangendo as rotinas e processos administrativos de todas as etapas da função materiais, bem como as atribuições do órgão central e de suas projeções nos ministérios.

## 6. O tema na criação do Sistema de Serviços Gerais

Durante o Governo Castelo Branco (1964-1967), a reforma administrativa emergiu como item da agenda central do governo, resultando na aprovação de um conjunto de mudanças constitucionais e legais, entre as quais a edição do Decreto-lei nº 200 como lei geral de organização e reforma da administração pública federal.<sup>22</sup> Nesse contexto, as mudanças na política de compras e contratações se inseriram no processo mais amplo da reforma. As propostas para a área foram inicialmente discutidas adotando como referência o acervo de projetos da Comissão Amaral Peixoto, mas resultaram na rejeição dos projetos do Sistema de Material e da lei

<sup>19</sup> No que se refere à área de compras, conforme disposto no Anteprojeto, o Dasp voltaria a atuar na fixação de normas para a administração de material e na supervisão técnica e execução direta de projetos de edifícios e equipamentos (art. 48, “h” e “i”).

<sup>20</sup> Denominados Departamentos de Serviços Gerais, concentrariam as competências em orçamento, finanças, documentação, obras, pessoal e materiais (art. 91) e se subordinariam a secretarias de administração geral, em cada ministério.

<sup>21</sup> O DFC ganharia expressa competência de centralizar compras para os “serviços estatais dependentes” (ministérios e Presidência da República), à exceção dos militares (art. 364).

<sup>22</sup> Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

orgânica da administração pública. A solução afinal aprovada foi a reestruturação da área de materiais, em formato mitigado, na forma do Sistema de Serviços Gerais, que incluiria as unidades responsáveis pelas compras e contratações nos ministérios e entidades da administração federal. O Decreto-lei nº 200 trouxe também uma atualização das regras de licitação, delineada durante o processo de elaboração do decreto, como novo item adicionado ao escopo da reforma administrativa.

Uma instância interministerial, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra) formulou o projeto da reforma entre abril de 1964 e outubro de 1965. A comissão abrigou também técnicos expoentes da elite “daspeana” que aportaram a contribuição das formulações anteriores em torno da reforma administrativa (veja seção 5). Os trabalhos tinham acompanhamento direto do Presidente da República, sob a liderança do influente Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A coordenação técnica e a articulação entre órgãos e áreas da administração pública foi ativamente empreendida por José de Nazareth Teixeira Dias, secretário-executivo do ministério, cargo adjunto ao de Campos, equivalente a vice-ministro. Dias tinha experiência anterior com a gestão de empresa estatal, revelando-se um formulador-chave da reforma, com decisiva atuação no desenho das propostas na área de compras e contratações.

Conforme mencionado, os relatórios da Comissão Amaral Peixoto propugnavam pela organização dos sistemas administrativos comuns aos ministérios, inclusive a administração de materiais, compondo a proposta de uma exaustiva lei da reforma administrativa (lei orgânica). O tema dos materiais era objeto do projeto do Sistema de Material, que assumiria a forma de uma estrutura organizacional compatível com o modelo delineado na lei orgânica.

As discussões na Comestra levaram ao abandono do modelo do departamento central de administração e, de forma concomitante, das concepções em torno da centralização e estruturação da função materiais. A rejeição do que os críticos reputavam como a “volta ao sistema antigo” de controles centralizados, com o resgate do “Dasp dos outros tempos”, contrapôs representantes da elite “daspeana” à posição majoritária formada na Comissão (FLORES, 2000, p. 197). O perfil dos membros da comissão, constituída predominantemente de representantes dos ministérios, e a atuação incisiva de Dias em favor da descentralização e do reposicionamento do Dasp para atuar na política de pessoal, foram circunstâncias que favoreceram a posição pelo descarte das soluções “daspeanas” (DIAS, 1969, p. 25-26). A rejeição foi também resultado do empenho de representantes na comissão em defender os espaços institucionais da Fazenda e do Planejamento, esse último em vias de estruturação como ministério permanente. Além disso, persistia uma

imagem negativa do Dasp, associada à imposição da centralização e de controles, e, desde 1945, o departamento se encontrava desarticulado e enfraquecido.<sup>23</sup>

A organização dos sistemas administrativos prevista no projeto de lei orgânica foi incorporada ao Decreto-lei nº 200 na forma de uma modelagem que atenuava as características de centralização da proposta original. Em lugar do departamento central agregador das funções administrativas e vinculado à Presidência da República, a posição que se delineou na Comestra foi de distribuir entre os ministérios a coordenação e supervisão dos sistemas. Essas definições decorreram de prolongada discussão e disputa em torno dos espaços de atuação institucional e competências dos ministérios.

A criação do sistema de serviços gerais era uma inovação aceita pela comissão como solução de integração das atividades de administração geral, acompanhando a tendência nos ministérios pela agregação dessas funções numa única unidade administrativa. A decisão sobre a coordenação desse sistema foi objeto de debate no âmbito do Comestra e durante as fases posteriores da reforma.<sup>24</sup> O desenho organizacional afinal adotado elegeu o MF como órgão central dos serviços gerais, em solução que mantinha a vinculação institucional da área de compras e contratações.

Com relação à centralização das compras, a decisão da comissão foi também pela atenuação da solução propugnada nos projetos da Comissão Amaral Peixoto. Em lugar do restabelecimento das prerrogativas do DFC para realizar compras centralizadas, o Decreto-lei nº 200 incorporou uma fórmula ambígua que fortalecia o departamento pela ampliação de competências, reestruturando-o como Departamento de Serviços Gerais, mas deixava em aberto sua atuação como operador das compras dos ministérios.<sup>25</sup>

A implementação das medidas previstas no Decreto-lei sofreu revisões no contexto do governo seguinte, do presidente Costa e Silva (1967-1969), de forma que a implantação do novo desenho foi postergada. O Decreto-lei nº 900, em setembro de 1969, emendou o Decreto-lei nº 200, remetendo as definições sobre o assunto para

<sup>23</sup> Siegel (1964) detectou o desgaste da imagem do Dasp junto aos ministérios, como circunstância que dificultava as propostas pelo seu restabelecimento.

<sup>24</sup> Conforme Dias, “a decisão [sobre o ministério coordenador] pertinente a esse sistema [serviços gerais] foi precedida de muito debate, quer no seio da Comestra, quer nas fases posteriores de apreciação da Reforma Administrativa” (1969, p. 105).

<sup>25</sup> O Decreto-lei nº 200 previa a transformação do DFC em DSG, com ampliação de competências para atuar na administração de material, patrimônio e edifícios públicos. A sua atuação era limitada à prestação de apoio técnico aos órgãos e entidades da administração federal. A centralização de compras da administração federal no departamento tornava-se uma prerrogativa de uso facultativo que poderia ocorrer quando determinado em decreto (art. 194, III, “b”).

decreto a ser editado futuramente.<sup>26</sup> As novas circunstâncias se impuseram como resultado da sucessão de dirigentes no comando da reforma, com a saída de Campos, substituído por Hélio Beltrão, o que acarretou mudanças na visão e estratégia da reforma, prevalecendo a opção por medidas de mobilização e disseminação de diretrizes, em lugar da aplicação formal de instrumentos e de mudanças de estrutura, cuja implementação era complexa e potencialmente conflituosa.

A organização sistêmica foi implantada somente em 1975, com a instituição do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), ao mesmo tempo em que se promovia a reestruturação e ampliação de atribuições do Dasp,<sup>27</sup> para assumir a coordenação da área de serviços gerais.<sup>28</sup> O prolongado período transcorrido indica prováveis dificuldades para a organização dos serviços administrativos de forma integrada e submetidos a instâncias de coordenação e acompanhamento, o que só veio a ocorrer sob a égide de um novo Dasp.

Porém, o arranjo de organização adotado para os serviços gerais não incluía as rotinas, processos e procedimentos de compras e contratações, refletindo a prevalência de uma acentuada descentralização e, possivelmente, desarticulação dessa função na estrutura da administração federal.<sup>29</sup> Dessa forma, a administração de materiais, tal qual concebida segundo os conceitos e modelos de organização da extinta Divisão do Material do Dasp e propugnada pelos seus técnicos (veja seção 5), parece ter sido relegada como tema e como área funcional.

## 7. A introdução da tecnologia da informação e seu impacto

A introdução da tecnologia da informação nos processos de compras e contratações trouxe um componente novo à organização da área, com importantes e surpreendentes impactos. Adicionalmente, a área passou por mudanças de organização que, embora sem a fundamentação em um planejamento prévio ou visão mais sistemática, resultaram em novo arranjo, sob a égide de uma unidade de coordenação e política que reuniu as atribuições relativas aos serviços gerais com as de tecnologia da informação.

<sup>26</sup> Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, extinguiu os dispositivos que criavam o sistema e designavam seu órgão central.

<sup>27</sup> O Sisg foi criado pelo Decreto nº 75.657, de 24 de abril de 1975. A Lei nº 6.228, de 15 de julho de 1975, reestruturou o Dasp, cuja denominação foi modificada de Departamento Administrativo do Pessoal Civil para Departamento Administrativo do Serviço Público, incorporando às suas atribuições a área de serviços gerais.

<sup>28</sup> Decreto nº 75.657, de 24 de abril de 1975.

<sup>29</sup> O Decreto nº. 75.657/75 estabelecia como atividades no escopo do Sisg, a administração de edifícios públicos, imóveis residenciais, material, transporte e protocolo, assim como a movimentação de expedientes, arquivo e transmissão e recepção de mensagens.

As origens da tecnologia da informação na área parecem, em certa medida, circunstanciais, como desdobramento do investimento despendido na criação do sistema informatizado de administração financeira do Tesouro, inicialmente desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para a arrecadação tributária, e que resultou no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). A informatização dos serviços gerais se colocava como decorrência natural do aproveitamento de uma plataforma tecnológica já implantada, com evidentes ganhos de escala, aproveitamento da experiência acumulada anterior e a perspectiva de integração com outros processos diretamente relacionados com a gestão dos recursos públicos.

A criação do sistema informatizado de apoio às compras e contratações resultou da iniciativa de dirigentes da Secretaria da Administração Federal (SAF) que, desde o Governo Fernando Collor (1990-1992), identificaram a oportunidade de associar os projetos de modernização dos serviços gerais com a informatização do Tesouro. Como ação decisiva, foram bem-sucedidos em conseguir ampliar o escopo de aplicação dos recursos externos negociados com o Banco Mundial junto à área econômica do governo, para viabilizar a criação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg).<sup>30</sup> O sistema incorporou inicialmente o cadastro de fornecedores e, sucessivamente, recebeu novas funcionalidades, conformando uma trajetória de contínua inovação em direção à progressiva integração de diversas etapas dos processos de compras e contratação da administração federal. Nos anos que se seguiram, alguns dos principais avanços que pontuaram a trajetória da área de compras e contratações se deram na forma de aplicações bem-sucedidas da tecnologia da informação.

O desenho organizacional adotado nesse período parece ter desempenhado um papel facilitador da dinâmica então desencadeada. Esse desenho era uma simples e talvez circunstancial fórmula de junção entre as áreas de tecnologia da informação e de serviços gerais (que incluía as atividades de compras e contratações), implantado a partir do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com breve interrupção e, em seguida, consolidado como arranjo organizacional de coordenação dos serviços gerais, ainda em vigor.

Numa primeira configuração, a Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação (SRLTI) foi criada como resultado da incorporação da área de compras e contratações, entre janeiro de 1995 e dezembro de 1997. Como órgão central de sistema, essa secretaria era responsável pela política, coordenação, supervisão

---

<sup>30</sup> A instituição formal do Siasg se deu em 1994, no governo Itamar Franco, por força do Decreto nº. 1.094, de 23 de março de 1994.

técnica, monitoramento e normatização dessas atividades sobre o conjunto dos órgãos da administração federal.

Em sua segunda configuração, a área de serviços gerais foi incorporada à Secretaria de Logística e Projetos Especiais (SLPE), até o final do primeiro Governo Cardoso, em dezembro de 1998.<sup>31</sup> O mesmo arranjo se repetiu no segundo Governo Cardoso, e foi mantido pelos dois Governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Governo Dilma Roussef (2011-), com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI).<sup>32</sup> É curioso registrar que, nas duas configurações, a unidade criada resultou da fusão de duas unidades preexistentes com o objetivo de economia de recursos.<sup>33</sup> Esse desenho influenciou o perfil dos dirigentes que assumiram o comando desses órgãos, em sua maioria engenheiros com conhecimento especializado em informática.<sup>34</sup>

A partir desse arranjo organizacional, o desenvolvimento da área foi fortemente impulsionado pela informatização: os novos módulos que foram seguidamente implantados no Siasg fortaleceram o órgão central e impuseram processos e padrões aos órgãos da administração federal e aos fornecedores. As resistências que marcaram a experiência do Dasp parecem ter sido muito mais atenuadas, devido às características da informatização de processos, com sua permeabilidade e abrangência sobre múltiplos aspectos das organizações.

Nos anos subseqüentes, foram criados no Siasg os catálogos de materiais e serviços, o registro de preços praticados e a emissão de ordem de pagamento eletrônica. As funcionalidades relacionadas com a comunicação eletrônica foram integradas ao sistema, por meio da criação de um portal na internet (Comprasnet) para a divulgação eletrônica de editais, publicação de contratos, informações de orientação aos fornecedores e pregões eletrônicos.

Os avanços da informatização se deram ao mesmo tempo em que se assistiu a uma mobilização da atenção pública para as compras e contratações públicas, particularmente para a cobrança em torno dos aspectos políticos relacionados com a corrupção e direcionamento dos contratos. O Governo Collor se defrontou com uma crise crônica que, em certos momentos, tornava as regras de licitação uma questão destacada do debate público, no Legislativo e na imprensa. Nesse ambiente,

---

<sup>31</sup> A SRLTI foi criada pelo Decreto nº. 1.825 de 29 de fevereiro de 1996. A SLPE, pelo Decreto nº. 2.415, de 8 de dezembro de 1997, alterado pelo Decreto nº. 2.813, de 22 de outubro de 1998.

<sup>32</sup> Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

<sup>33</sup> Informação obtida de entrevistas com ex-dirigentes.

<sup>34</sup> Foram secretários da SRLTI, Ricardo Saur e Carlos Pimenta. A SLTI foi dirigida por Solon Lemos Pinto, no segundo Governo Cardoso e por Rogério Santanna, nos dois Governos Lula.

confluíram as circunstâncias que levaram à elaboração e aprovação de uma nova lei de licitações – a conhecida Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – apresentada à opinião pública como um marco da moralização das contratações públicas.

A área sofreu a inflexão da atenção pública para os procedimentos de compra e as questões relacionadas com a abertura de oportunidades de participação e estabelecimento de critérios objetivos de seleção. Essa situação levou ao fortalecimento do arcabouço legal e normativo das compras e contratações, impondo, porém, certos vieses, como a hostilidade à discricionariedade do gestor público, à aplicação de critérios de seleção técnica e por experiência dos fornecedores e ao estabelecimento de relações de longo prazo entre contratantes e contratados. As iniciativas da reforma gerencial conduzida pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), buscaram, sem sucesso, uma reversão das características de rigidez, uniformidade, detalhismo e normativismo exagerado da Lei nº 8.666/1993.

A estrutura organizacional, o perfil de dirigentes e o efeito mobilizador ensejado pelas inovações da informática também parecem acarretar um impacto facilitador do surpreendente sucesso técnico e político que foi a criação do pregão e seu homólogo eletrônico, em 2000.<sup>35</sup> Como procedimento com características de simplificação procedimental, agilidade e permissão de ampla discricionariedade ao pregoeiro, era uma modalidade de licitação alternativa e antípoda à Lei nº 8.666/1993. Dessa forma, o pregão representou ousada inovação, cuja iniciativa emergiu por um lado, de um ambiente de independência em relação ao viés normativista e legalista e, por outro lado, de sua vinculação, desde o início, com as potencialidades vislumbradas de aplicação da tecnologia da informação às licitações.

A aplicação da informática abriu caminho para a inovação nas regras e procedimentos e fortaleceu a organização sistêmica e o papel do órgão central, além de imprimir uma centralidade, no âmbito dos serviços gerais que compõem o Sisg, às licitações e aos processos a ela associados. Vale destacar que esse reposicionamento das compras e contratações, para ganhar atenção e prioridade nas políticas e na organização da administração pública, resultou também do contexto e das circunstâncias políticas do período.

---

<sup>35</sup> A criação do pregão se deu pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

## 8. Conclusões

A análise da trajetória da área de compras e contratações públicas no Brasil evidencia ritmos e resultados desiguais, quando consideramos os avanços que seriam desejáveis em direção à estruturação da função compras e contratações. A constatação, que é chave para o argumento apresentado neste artigo, é de que há certa dificuldade de estruturação organizacional da área, aspecto identificável na trajetória, pelos episódios de mudança descritos nas seções precedentes.

Esta trajetória demonstra que as iniciativas de organização empreendidas sob a égide do Dasp não resultaram num desenho institucional consolidado e, de fato, sofreram retrocessos e descontinuidades. A persistente resistência dos dirigentes, as disputas por jurisdições e espaços de atuação, a prevalência de visões avessas à centralização e à organização burocrática da área levaram, afinal, ao abandono do grande desenho da administração de material, durante a reforma de 1967. O período que se seguiu foi marcado pela ausência de propostas e iniciativas que ocupassem o vácuo instaurado pelo declínio da influência dos “velhos daspeanos” e da visão construída em torno da proposta do sistema do material. Naquele contexto, a organização das atividades de compra e contratação se estabeleceu como algo residual, diluída entre os serviços gerais, resultado da anomia prevalecente e da incapacidade de construção de estruturas e processos sistemáticos, consolidados e capazes de alcançar efetividade sobre o conjunto da administração pública.

Vale salientar que a fragilidade de organização é característica também das demais atividades que compõem os serviços gerais e pode ser imputada também como elemento de diagnóstico a outras atividades de administração geral que perpassam o conjunto da “máquina” estatal. Nesse sentido, a fragilidade do sistema de compras e contratações são peculiar elo frágil, em vista da importância e dimensão dos recursos financeiros que movimentam e do seu impacto sistêmico sobre todas as rotinas da administração pública, mas compõem uma situação mais ampla que se desenhou com mais nitidez depois do declínio do Dasp.

Na verdade, estamos diante de um quadro de assimetria entre as áreas de administração geral, entendidas como aquelas residuais em relação a outras que avançaram na construção de uma identidade e estruturação organizacional, como foi o caso de finanças, orçamento e controle e, de forma menos bem-sucedida, tecnologia da informação e recursos humanos.

Mas é possível constatar relevantes avanços, sobretudo na construção do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações, com o estabelecimento de uma legislação geral abrangente, com regras e procedimentos uniformes,

claramente entendidos e aplicados sobre o conjunto da administração pública. Esse avanço implicou também em estabilidade, uniformidade e padronização para o mercado de fornecedores.

Como explicar esse avanço relativamente maior, na construção do arcabouço jurídico-legal? Ele pode ser associado à estruturação profissional da advocacia pública no Brasil, que acompanhou o período de redemocratização, a partir do Governo Sarney<sup>36</sup> e, em momento posterior, ao processo político que projetou a questão da corrupção e do direcionamento das contratações como tema de alta visibilidade pública, por ocasião da discussão e aprovação no Congresso da Lei nº 8.666/1993, conforme mencionado na seção 7. O tema extrapola o escopo deste artigo, mas cumpre observar que os avanços realizados carregaram também certo viés que privilegiou a garantia de ampla participação nas licitações, em detrimento da qualidade e experiência e a limitação extrema da discricionariedade do gestor público, com prejuízo da agilidade, flexibilidade e capacidade de lidar com avaliações complexas.

Além disso, a construção desse arcabouço se apresenta como algo desigual, porque recebeu as inovações de maior repercussão no desempenho gerencial da área na forma de apêndices: o pregão, o registro de preços e, mais recentemente, o regime especial para obras e serviços de engenharia (conhecido pela sigla Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).<sup>37</sup> Trata-se de inovações nas regras e processos, cujas características e premissas são distintas, quando não contraditórias, com o *corpus* da lei geral que regula as licitações – a Lei nº 8.666/1993. Portanto, a estratégia de mudança do arcabouço legal e normativo tem sido viabilizada por soluções de acomodação e transigência com a legislação em vigor, o que cria dificuldades crescentes de compatibilização jurídica e administrativa do conjunto de normas e procedimentos.

Por outro lado, não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa. A trajetória

<sup>36</sup> A criação da Consultoria Geral da República gerou como um de seus primeiros projetos prioritários a elaboração do primeiro estatuto das licitações, o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, sob a liderança do seu primeiro dirigente, Saulo Ramos.

<sup>37</sup> No caso do registro de preços (Decretos nº 2.743, de 21 de agosto de 1998; 3.931, de 19 de setembro de 2001 e 4.342, de 23 de agosto de 2002), embora previsto na Lei nº 8.666/1993, sua efetiva implementação se deu na forma de um processo estendido de contratação, vinculado a uma licitação e não como sistemática de cotação permanente de preços sobre um catálogo de bens e serviços, largamente adotada no mundo inteiro e tentada sem êxito na trajetória brasileira, como se descreve neste artigo.

analisada mostra que os esforços de desenvolvimento de um campo disciplinar na administração pública para a administração de materiais se esvaziaram com o declínio do Dasp. Atualmente, há alguma produção brasileira nas áreas de administração, economia e ciência política, mas nada que se aproxime, mesmo considerando apenas uma comparação em termos quantitativos, da vasta literatura jurídica, de cunho doutrinário ou de aplicação do marco jurídico-legal e normativo.

Como possíveis fatores que explicam a fragilidade institucional apontada, a análise da trajetória evidencia a resistência dos dirigentes políticos e técnico-políticos, que tendem à atuação feudalizada à frente de seus órgãos, num ambiente de demasiada autonomia e desconexão. Essa característica tem sido persistente na administração federal brasileira, devido à ausência de um corpo burocrático dotado, pelo menos em alguma medida, de homogeneidade, identidades profissionais e corporativas bem delineadas, espaços de atuação minimamente demarcados e, principalmente, mecanismos de interlocução, compartilhamento de visões e cooperação.

Ao lado disso, há considerável dificuldade de coordenação intragovernamental, que termina resolvida pela hipercentralização personalizada em torno do Presidente da República e sua equipe imediata, o que deve ser compreendido, em suas implicações para além da estrita administração de meios, como um estilo de decisão permeado pela barganha em torno de cargos e recursos.

Também se vislumbram na trajetória, como dificuldade persistente, as limitações técnicas de toda ordem para a constituição de equipes, acúmulo de conhecimentos e experiências, construção de identidades profissionais e de jurisdição na área, embora, paradoxalmente, o conflito entre esses espaços jurisdicionais acompanhe as vicissitudes de reforma da área em sua trajetória.

De forma geral, a trajetória da área de compras e contratações no Brasil é um caso de exemplar fragilidade das capacidades estatais e da estruturação da administração pública, como resultado de condições difíceis e de descontinuidades, a despeito de alguns notáveis avanços.

## Referências bibliográficas

AYRES, Adroaldo Junqueira. Debate da conferencia de Rafael Xavier. Centralização das compras de material. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v. 3, n. 2, p. 110, agosto de 1943.

BERLINCK, Eudoro. A reforma dos serviços de material. *Revista do Serviço Público*, ano III, v. 3, n. 1, p. 127-130; n. 2, p. 175-177 e n. 3, p.150-153, jul.-set. 1940.

BRASIL. Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.206. *Revista do Serviço Público*, ano II, v. 2, n. 4, abr.-jun. 1940.

CALDWELL, Nigel; BAKKER, Elmer. Procurement process in the public sector: an international perspective. In: THAI, Khi V. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

COMISSÃO CENTRAL DE COMPRAS (CCC). Relatório da CCC ao Ministro da Fazenda subscrito por Otto Schilling, Paulo Nogueira Filho e José de Goes Artigas. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). 12 de junho de 1931a.

\_\_\_\_\_. Relatório: a atividade da CCC do Governo Federal de fevereiro a outubro de 1931, por Otto Schilling, Francisco B. Távora e Paulo Nogueira Filho. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). 16 de novembro de 1931b.

COMISSÃO DE ESTUDOS E PROJETOS ADMINISTRATIVOS (CEPA). *A reforma administrativa brasileira (Materiais)*. Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

COMISSÃO AMARAL PEIXOTO. *Estudos da Comissão Amaral Peixoto: Projeto n. 1.483-A referente ao Sistema de Material*. Justificativa, 1963.

DASP. *Relatório das Atividades do DASP em 1938*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público. Arquivo Nacional – Fundo DASP 1, 1939.

DASP-DM. *Divisão do Material: Relatório do Ano de 1940 – 1º semestre*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes –, pelo Diretor da Divisão do Material – Dr. Rafael Xavier. Arquivo Nacional – Fundo DASP 18, 1940.

\_\_\_\_\_. *Relatório do Ano de 1942*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes –, pelo Encarregado de Expediente da Divisão do Material – Dr. Lucílio Briggs Brito. Arquivo Nacional – Fundo DASP 21. Rio de Janeiro, 1943.

FLORES, Jorge Oscar de Mello. *Na periferia da história* – Depoimento prestado ao CPDOC, 2ª edição revista. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FORBES, Russel. *Governmental Purchasing*. Nova York: Harper & Brothers, 1929.

GORDON, Stephen B.; ZEMANSKY, Stanley D.; SEKWAT, Alex. The public purchasing profession revisited. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 12, nº 2, p. 248-271, 2000.

GULICK, Luther. Notes on the Theory of Organization, with special reference to Government in the United States. In: GULICK, Luther; URWICK, L. (eds.). *Papers on the Science of Administration*, v. I, p. 1-45. Institute of Public Administration, Columbia University, Nova York, 1937.

HUNJA, Robert R. Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries. In: ARROWSMITH, Sue; TRYBUS, Martin (eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London e New York: Kluwer Law International, 2003.

MEPCE. *A Reforma Administrativa Federal de 1963*, v. III – *Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal* – A Exposição de Motivos. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica / Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

MIRANDA, Fernando Meirelles de. *A compra centralizada*. Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração – 1941. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: DIN, 1946.

MOREIRA, Oscar Victorino. A situação atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal. *Revista do Serviço Público*, ano 11, v. 3, n. 3, p. 74-77, e n. 4, p. 58-60, nov.-dez. 1948 e jan. 1949.

NEIVA, Arthur Hehl. Debate da conferencia de Rafael Xavier: centralização das compras de material. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v. 3, n. 2, p. 108-110, agosto de 1943.

\_\_\_\_\_. *O Material no Serviço Público Federal* (Tema 6 – Organização, Funções e Problemas dos Órgãos de Material), Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas – SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS AUXILIARES E ÓRGÃOS DE ESTADO MAIOR (*Staff*), Rio de Janeiro, 4-5 de fevereiro de 1952.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. *Ideais e lutas de um burguês progressista: o Partido Democrático e a revolução de 1930*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

PALHANO, Plínio. Fenômenos negativos no Sistema de Material. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, ano 14, v. 1, n. 1, p. 70-71, janeiro de 1951.

RESENDE, Henrique Vieira de. *O órgão centralizador das compras e sua legislação*. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

RSP. A reforma administrativa do Governo Federal (pareceres para estudo). *Revista do Serviço Público*, DASP, out./dez. de 1956.

SIEGEL, Gilbert. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964.

SILVA, Benedicto. A “via crucis” das reformas administrativas. In: ROOD, John F. (ed.). *Administração Federal*. Rio de Janeiro: FGV, [Publicação original: A Reforma Administrativa Brasileira (relator), DIN: 1963], 1965.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

\_\_\_\_\_. International public procurement: concepts and practices. In: \_\_\_\_\_. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, 2009.

THAI, Khi V.; GRIMM, Rick. Government procurement: past and current developments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 12, n. 2, 2000.

THOMAS, Arthur G. *Principles of Governmental Purchasing*. Nova York: D. Appleton and Co, 1919.

VIANA, Arísio de. *DASP – Instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro: DIN, 1953.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.

\_\_\_\_\_. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

WHITAKER, José Maria. *O milagre de minha vida*. São Paulo: Hucitec, 1978.

WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*. Washington: Brookings, 1927.

XAVIER, Rafael. Centralização das compras de material – sexta reunião mensal de 1943. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v. 3, n. 2, p. 104-108, agosto de 1943.

### Legislação e normas

BRASIL. Decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931 – Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.709, de 16 de fevereiro de 1931 – Modificou o § 6º do art. 6º do decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.799, de 27 de março de 1931 – Dispõe sobre o registro de despesas efetuadas pela Comissão Central de Compras.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.290, de 12 de agosto de 1931 – Fixa o pessoal da Comissão Central de Compras e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.460, de 30 de setembro de 1931 – Estabelece o processo para as ofertas de cotações de materiais destinados às repartições públicas e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.846, de 23 de dezembro de 1931 – Dispõe sobre o registro da despesa do material adquirido pela Comissão Central de Compras no exercício de 1931, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002 – Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940 – Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão de Compras, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 8.323-A, de 7 de Dezembro de 1945 – Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969 – Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 – Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 – Organiza o Código de Contabilidade da União.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

Ciro Campos Christo Fernandes

Possui doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). Atualmente é gestor governamental na Assessoria da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Contato: [ciro.fernandes@uol.com.br](mailto:ciro.fernandes@uol.com.br).

# Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos

**Geovana Maria Carmo Santos**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

**Mauro César Silveira**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

**Andre Correa de Oliveira**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

O presente artigo visa analisar a relação entre o gasto nos programas estruturadores da área de saúde, do Governo de Minas Gerais, com os indicadores finalísticos da referida área, entre os anos de 2004 a 2013. Este estudo justifica-se pela possibilidade de se sinalizar a efetividade da alocação de recursos orçamentários, no âmbito da saúde, em face do modelo de Gestão para Resultados adotado pelo governo do estado. Os resultados encontrados sugerem uma forte correlação entre as variáveis, a despeito de três correlações consideradas não significativas, pelos cálculos estatísticos, e de uma das correlações que sinalizou uma relação contrária ao esperado. A análise de regressão confirmou a relação linear entre as variáveis, para os casos que se comportaram conforme a hipótese deste trabalho. A partir das entrevistas realizadas com dois gestores estaduais, apreende-se que, embora os indicadores não influam diretamente sobre a alocação de recursos, estes orientam o processo de implementação das políticas, sob uma perspectiva de priorização, e consistem, também, em importantes mecanismos para aperfeiçoamento do processo de gestão.

**Palavras-chave:** administração estadual, avaliação de políticas públicas, administração por objetivos, indicador de desempenho, gestão orçamentária e financeira

---

[Artigo recebido em 23 de janeiro de 2015. Aprovado em 2 de agosto de 2016.]

## Análisis de programas estructuradores de salud del Estado de Minas Gerais por medio de indicadores finalísticos

Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre el gasto en programas de estructuración de la Salud, en el gobierno de Minas Gerais, con Indicadores Finalísticos esa zona. Este estudio se justifica por la posibilidad de señalar la eficacia de la asignación de los recursos presupuestarios de la Salud, teniendo en cuenta el modelo de Gestión por Resultados adoptadas por el gobierno del estado. Los resultados sugieren una fuerte correlación entre las variables, apesar de que no se considere tres correlaciones significativas por cálculos estadísticos, y una correlacion, que marcó una relación opuesta a la esperada. El análisis de regresión confirmou una relación lineal entre las variables, para los casos que se han comportado de acuerdo con la hipótesis de este trabajo. A partir de entrevistas con dos gestores estatales, uno aprende que si bien los indicadores no influyen directamente em la asignación de recursos, que guían el proceso de implementación de la política bajo una perspectiva de prioridades, y consisten también en mecanismos importantes para la mejora del proceso de gestión.

**Palabras-clave:** administración estadual, evaluación de políticas públicas, administración por objetivos, indicador de desempeño, gestión presupuestaria y financiera

## Analysis of health structuring programs through finalistic indicators in the state of Minas Gerais

This article aims to analyze the relationship between public expenses on health Structuring Programs, of the Minas Gerais Government, with Finalistics Indicators from that area. This study is justified by the possibility to flag how successful has been the intervention, at the strategic level, by the State Government under the Health, since the implementation of the model of *"Result-based Management"* in State. The results suggest a strong correlation between the variables, despite three correlations considered as not significant by statistical calculations, and one, which signaled a behavior contrary to the expectations. The regression analysis confirmed a linear relationship between the variables, for the cases that have behaved according to the hypothesis of this work. From interviews with two State Managers, one learns that although the indicators do not influence directly on the resources allocation, they guide the process of policies implementation, under a perspective on prioritization, and consist in important mechanisms for improving the management process.

**Keywords:** state administration, evaluation of public policies, management by objectives, performance indicator, budgetary and financial management

## Introdução

O Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, instituiu uma cadeia de iniciativas voltadas para o aprimoramento da gestão e para a elevação da efetividade das ações governamentais. Empreendeu-se uma estratégia de desenvolvimento ancorada no ajuste fiscal, na gestão voltada para resultados e no aprimoramento da relação entre a sociedade civil e o poder público. Atrrelado a essas diretrizes, enfatizou-se o planejamento, como instrumento viabilizador da construção de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Ao buscar melhorar a aplicação de recursos e a obtenção dos resultados visados, o governo mineiro instituiu o monitoramento intensivo dos programas estruturadores – aqueles considerados como prioritários para o alcance dos objetivos estratégicos contemplados no planejamento.

Na área da saúde, o gasto progressivo e a necessidade de ampliação dos serviços, assim como da melhoria na qualidade desses, fazem da aplicação eficiente de recursos e das políticas públicas eficazes eixos de ação fundamentais à boa gestão pública. Nesse contexto, a Gestão para Resultados, assim como o monitoramento e avaliação das políticas de saúde, ganha distinção. Se há programas considerados estratégicos na área da saúde e elencados como iniciativas propulsoras de desenvolvimento pelo Estado, a relação entre esses e os resultados visados deve ser acompanhada e analisada. Dado que o montante de recursos alocado em tais programas é crescente, cabe analisar, assim, se tal gasto associa-se aos indicadores que mensuram o atendimento aos referidos resultados, sinalizando uma intervenção bem sucedida.

O presente trabalho objetiva, nesse sentido, fazer uma análise das correlações entre os programas estruturadores da Secretaria de Estado de Saúde (SES/MG), por meio de seus recursos liquidados, e os indicadores considerados prioritários nessa área. Há, destarte, o intuito de analisar esses indicadores, no período de 2004 a 2013; em seguida, analisar o gasto público nos referidos programas, no mesmo período; para, por fim, verificar a relação entre o gasto e a apuração dos indicadores analisados.

Pressupôs-se, dessa forma, a existência de uma relação entre o montante de recursos aplicados nos programas estruturadores da SES/MG e os indicadores elencados como estratégicos, na área. Tal hipótese embasou-se na vinculação feita pela SES/MG no momento do planejamento desses programas. Assim, as associações que serão apresentadas neste trabalho remetem às vinculações constantes nos planos de programa, planos de projeto e fichas de processo das políticas enfocadas.

Para a consecução dos objetivos propostos, foi utilizada a abordagem metodológica mista, chamada metodologia híbrida, no ensejo de se aliarem as abordagens quantitativas e qualitativas em um esforço de complementaridade (FONSECA, 2008). O

método quantitativo embasou-se nos cálculos feitos no Programa SPSS, um *software* destinado à organização e ao tratamento estatístico de dados, concretizados no intento de se identificar a natureza das correlações entre os programas e os indicadores. Para as correlações constatadas significativas e que se comportaram conforme a vinculação proposta pela SES/MG, foi realizada uma análise de regressão linear, com o objetivo de melhor fundamentar a relação encontrada entre as variáveis. A regressão linear simples é uma extensão do conceito de correlação, a qual tenta explicar uma variável, que é chamada de dependente, usando outra variável chamada de independente. O método qualitativo, por seu turno, apoiou-se nas entrevistas realizadas com o Subsecretário de Planejamento, *Orçamento* e Qualidade do Gasto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplog/MG) e com o Secretário Adjunto da SES/MG. As entrevistas foram condicionadas pelos resultados quantitativos.

### **A gestão pública e o esforço para a entrega de melhores resultados à população**

A ideia de uma gestão voltada para resultados enquadra-se no contexto de crescente demanda social por bens e serviços públicos de boa qualidade, acompanhada da exigência por uma menor pressão tributária (SERRA; FIGUEROA; SAZ, 2008). Tal cenário impôs desafios ao Estado, tornando imperativa a reformulação das práticas e arranjos da administração pública. O Estado que atua voltado para resultados prioriza ações destinadas ao desenvolvimento e ao bem-estar da sociedade, compreendendo o valor público dessas ações (SERRA; FIGUEROA; SAZ, 2008).

No presente artigo, o termo Gestão para Resultados é concebido como uma estratégia que norteia as ações da administração pública rumo ao desenvolvimento, no intuito de gerar o máximo valor público possível através do uso de ferramentas de gestão – de forma coletiva, coordenada e complementar – com vistas à promoção de mudanças sociais (MORENO, 2011).

A gestão pública para resultados apoia-se em diversos mecanismos gerenciais, tais como: o planejamento estratégico das ações governamentais, organizadas muitas vezes em programas; o alargamento da flexibilidade gerencial; a instituição de indicadores de impacto e de resultado; como, também, o monitoramento e a avaliação dos efeitos alcançados – práticas que, além da mensuração das metas estabelecidas, fornecem subsídios para retroalimentação de informações, visando ao contínuo aprimoramento gerencial (CORRÊA, 2007).

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são, nesse ensejo, peças-chave para uma boa governança e primordiais à tomada de decisão, à gestão, à prestação de contas públicas dentro da própria administração ou voltada para os cidadãos, assim como ao alcance de metas e objetivos delineados pelo governo (MORENO, 2011).

A formulação meticulosa de uma estratégia não implica a sua implementação natural e automática. Os sistemas de monitoramento e avaliação mensuram o desempenho de exercícios governamentais, ajudando a esclarecer e compreender falhas e sucessos; contribuindo para a melhor execução das políticas; e garantindo o aperfeiçoamento sistemático da estratégia implementada (MACKAY, 2008).

O valor dos sistemas de monitoramento e avaliação reside no uso institucionalizado da informação gerada por eles: o subsídio ao processo decisório e a conformação desses sistemas como mecanismos de retroalimentação das políticas públicas é o que os torna pertinentes e significativos à Gestão para Resultados (WERNECK *et al*, 2010).

Os indicadores, por sua vez, são indispensáveis aos sistemas de monitoramento e avaliação governamentais (MACKAY, 2008). Eles consistem em expressões das variáveis quantitativas e qualitativas através das quais se pode medir o progresso, observar as transformações vinculadas a uma intervenção ou analisar resultados de uma intervenção voltada para o desenvolvimento (MORENO, 2011).

Os indicadores competem para a averiguação do cumprimento das metas e objetivos institucionais, assinalando uma via para a aprendizagem organizacional e para melhor geração de valor público aos cidadãos (BONNEFOY; ARMIJO, 2005). Para acompanhar a implementação dos programas e a posterior gestão desses, portanto, é fundamental a existência de indicadores que apurem o andamento da alocação dos recursos, dos produtos, resultados e impactos planejados (JANNUZZI *et al*, 2009). Por meio deles, é possível prestar contas à sociedade e informá-la sobre o grau de concretização dos objetivos acordados pelo poder público (MORENO, 2011).

Ademais, como instrumento metodológico, um indicador consiste, também, em uma medida dotada de significado social – utilizada para identificar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato (JANNUZZI, 2002). Os indicadores têm a potencialidade de enriquecer a interpretação de uma realidade social, contribuindo para uma melhor orientação da análise, concepção e implementação das intervenções. Um risco a ser ressaltado, nesse sentido, é o da banalização operacional dos conceitos sociais em estudo, tal como se estes se resumissem à expressão dos indicadores (JANNUZZI, 2002).

## **A Gestão para Resultados em Minas Gerais: componentes da agenda estratégica**

Os indicadores esquadrihados neste trabalho estão arrolados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), instrumento de planejamento de longo prazo do estado, previsto na Constituição Estadual, em seu artigo 231.

Esses indicadores, denominados finalísticos, quantificam o desempenho e o esforço empregado para o alcance das metas estratégicas mais próximas da sociedade: a redução da mortalidade infantil, o aumento do PIB *per capita*, a redução do déficit habitacional, o aumento da escolaridade média da população adulta, entre outras (MINAS GERAIS, 2007). Os indicadores finalísticos, portanto, seriam aqueles dotados de maior visibilidade e impacto regional, assim como aqueles sob a maior influência da atuação do governo estadual (MINAS GERAIS, 2007).

Ademais, tais indicadores associam-se à medição do resultado esperado após a entrega de bens e serviços à sociedade, ponderando sobre o cumprimento dos objetivos definidos pelo Estado (GUIMARÃES; CAMPOS, 2009).

Segundo Pfeiffer (2006), os programas visam a benefícios amplos e significativos, de modo que, no âmbito do planejamento estratégico, seus objetivos e benefícios arrolam-se, muitas vezes, aos objetivos estratégicos de uma instituição. O programa articula um conjunto coerente de ações, cogentes e satisfatórias para enfrentar uma situação problema (PFEIFFER, 2006).

Neste estudo, entendeu-se como programa o título dado ao modo de organização das políticas públicas, no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Os programas estruturadores, nesse sentido, compõem a agenda estratégica do Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011B). Com o intuito de materializar a visão de futuro do estado, tais programas são selecionados no momento da elaboração do PPAG e congregados conforme sua capacidade transformadora e sua sinergia potencial (MINAS GERAIS, 2007). Eles possuem relação intrínseca com os resultados finalísticos (MINAS GERAIS, 2008a).

### **Os indicadores finalísticos e os programas estruturadores da área de saúde: suas características e vinculações**

A seguir, passa-se a analisar, de forma específica os indicadores e os programas estruturadores enfocados por este estudo – concentrados na área de saúde, no governo estadual.

Os programas – Viva Vida, Saúde em Casa, e Urgência e Emergência – estiveram vinculados aos resultados finalísticos desde a instituição da Gestão para Resultados em Minas Gerais. O primeiro programa tem como foco o atendimento a gestantes, recém-nascidos e às crianças com até um ano de idade (MINAS GERAIS, 2008a). O Programa Saúde em Casa conta com ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família, inclusive o acompanhamento pré-natal em gestações não consideradas de risco (caso contrário, o atendimento é feito no âmbito do Viva

Vida). Ademais, o Urgência e Emergência visa à condução do paciente ao ponto de atenção mais adequado e a um atendimento de qualidade, nas situações de urgência, emergência, agravos agudos à saúde e agudização de agravos crônicos (MINAS GERAIS, 2012a, 2012f).

No horizonte temporal de que trata este trabalho, alguns indicadores finalísticos estiveram presente nos planos de desenvolvimento, permanentemente. Outros, entretanto, foram apresentados de forma interina ou foram elencados como finalísticos em algum momento. O presente trabalho incide sobre aqueles indicadores que constam, por maior tempo, no PMDI. Alguns deles, não obstante, tiveram sua metodologia de cálculo modificada ao longo dos anos, como é o caso da taxa de anos potenciais de vida perdidos (APVP).

Nesse ponto, cabe expor as associações entre as políticas e os indicadores enfocados, tal como feitas no momento de planejamento – e nas quais se embasaram as análises quantitativa e qualitativa deste trabalho. Segue, no Quadro 1, a tabela de vinculação:

**Quadro 1 – Vinculação entre as intervenções e os indicadores em estudo**

Programas estruturadores	Indicadores finalísticos				
<b>Regionalização – urgência e emergência</b>	Taxa de APVP por doenças cardiovasculares	Taxa de APVP por doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasias	Taxa de resolubilidade macrorregional	Esperança de vida ao nascer	Taxa de mortalidade infantil
<b>Saúde em Casa</b>	Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natais	Taxa de resolubilidade macrorregional	Taxa de mortalidade infantil	-	-
<b>Viva Vida</b>	Taxa de mortalidade infantil	Esperança de vida ao nascer	Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natais	-	-

Fonte: Elaboração própria.

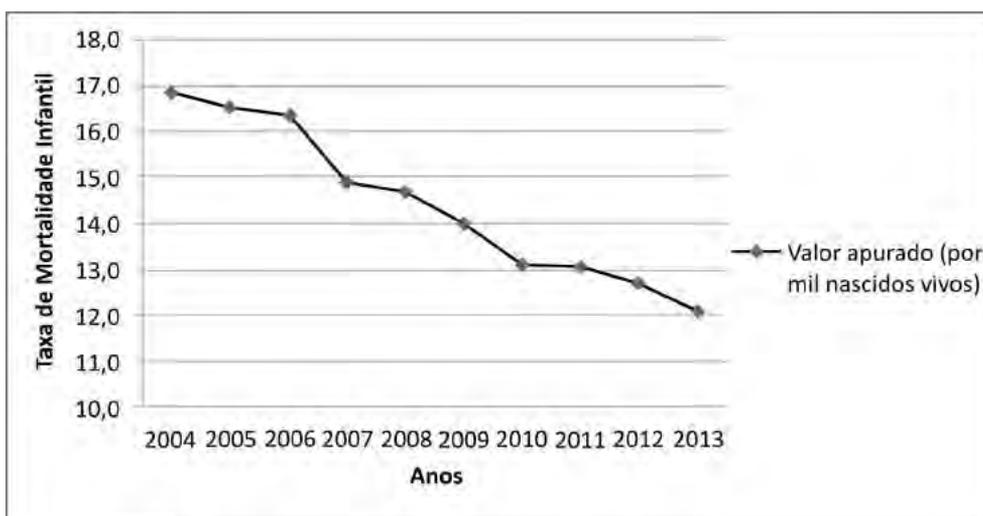
## Taxa de mortalidade infantil: o indicador associado às três intervenções em estudo

A taxa de mortalidade infantil (TMI) refere-se à frequência do número de óbitos de crianças com idade inferior a um ano, em relação ao número de nascidos vivos em determinado ano civil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012). O valor é calculado para cada mil crianças nascidas vivas, tem periodicidade anual e apresenta dados disponíveis pelos municípios brasileiros. Neste trabalho, a apuração da TMI tem como fonte os dados da SES/MG. O indicador pode, também, ser analisado enfocando-se os óbitos neonatais (bebês com até 27 dias) e pós-neonatais (bebês entre 28 dias e 12 meses).

A taxa de mortalidade infantil integra o rol de indicadores elencados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Apesar de suas potencialidades, o indicador apresenta, naturalmente, limitações. Esse está sujeito a distorções causadas pelo sub-registro, tanto de nascidos vivos, quanto de óbitos infantis (MINAS GERAIS, 2014). Ademais, quanto menor a abrangência geográfica, maior é a possibilidade de distorção da apuração: para locais onde a frequência de nascimentos e de óbitos é reduzida, mudanças marginais causam grande variação no resultado apurado.

Segue a série histórica desse indicador, representada pelo Gráfico 1, que ilustra o comportamento da apuração, ao longo dos anos.

**Gráfico 1 – Tendência do indicador taxa de mortalidade infantil, Minas Gerais, 2004 -2013**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2014).

O gráfico de tendência explicita o comportamento decrescente do indicador. Conforme os dados apresentados, entre 2004 e 2013, a redução na taxa de mortalidade infantil no estado foi de cerca 28,4%. Intui-se, portanto, que, entre esses anos, estiveram vigentes fatores que contribuíram para a redução do valor apurado. Resta saber, no entanto, se as políticas elencadas no presente trabalho têm potencial para ter composto tal rol de causalidades.

Segundo Minas Gerais (2011b), o progresso do indicador pode ser atribuído à melhoria das condições de saneamento e de saúde da população mineira. Quando analisados os óbitos infantis, de forma desmembrada, constata-se que as mortes ocorridas após o primeiro mês de vida tendem a um maior ritmo de declínio: a redução em tais óbitos indica a atenuação das causas exógenas de mortalidade, relacionadas a saneamento básico, condições de habitação, infraestrutura (BRASIL, 2009; MINAS GERAIS, 2012c). Essa tendência também pode ser verificada no âmbito nacional (BRASIL, 2009).

Conforme os planos de projeto, processo e programa das três intervenções enfocadas por este estudo, em seu momento de concepção, essas políticas foram associadas ao resultado estratégico de redução da mortalidade infantil no estado. Assim, compreende-se que foi feita a proposição, durante o planejamento, de que à execução dessas políticas competiria a melhoria dos valores apurados pelo indicador TMI.

### **Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal**

A Fundação Oswaldo Cruz aponta a realização de sete ou mais consultas de pré-natal como prática balizadora da atenção preventiva à gestante (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2012). O número “sete” refere-se à categorização do número de consultas estabelecida pelo Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

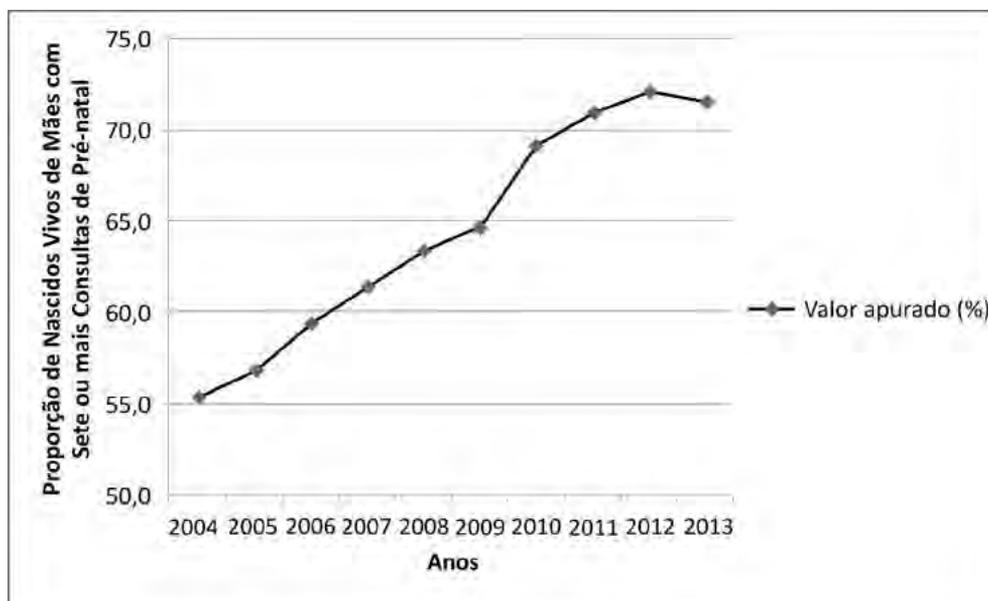
O indicador é utilizado para mensurar o alcance das políticas de atendimento à gestante, evidenciando as condições de acesso e de cobertura da assistência pré-natal e atuando como norteador ao planejamento e ao aperfeiçoamento das políticas de saúde para o público materno-infantil.

A apuração é obtida a partir da relação entre o número de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal e o total de nascidos vivos de mães residentes em determinado espaço geográfico, no ano de referência. A periodicidade da do indicador é anual e esse pode ser aferido até o nível de município, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em termos de limitações, o indicador está sujeito a distorções causadas pelo sub-registro de nascidos vivos. Ademais, o cálculo não inclui gestantes que tiveram

aborto ou um filho nascido morto. Segue o Gráfico 2, esboçado a partir da apuração mineira, no período de 2004 a 2013.

**Gráfico 2 – Tendência do indicador proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal, Minas Gerais, 2004-2013**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2014).

Conforme os dados apresentados no Gráfico 2, em Minas Gerais, a tendência do indicador mostra-se favorável ao crescimento do número de gestantes que realizam o número recomendável de procedimentos de pré-natal. O indicador associa-se aos Programas Viva Vida e Saúde em Casa e teve, no período analisado, um aumento de 29% em sua apuração.

### Esperança de vida ao nascer

O indicador esperança de vida ao nascer consiste na média dos anos de vida arrojados a um recém-nascido – dado o padrão corrente de mortalidade na população, em determinado espaço geográfico e em determinado momento do tempo (BRASIL, 2010).

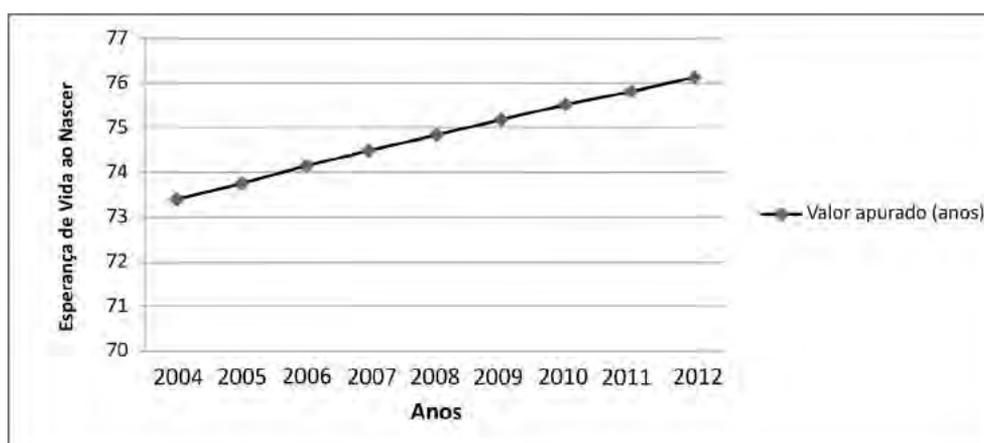
Ao apontar o número médio de anos de vida que se espera de uma criança recém-nascida, o indicador leva em conta, para fins de sua apuração, tanto a mortalidade infantil, quanto os riscos de morte associados a crianças, jovens, adultos e idosos (PNUD, s.d.). Considera-se, assim, a mortalidade ao longo do ciclo

de vida, assinalando uma medida sintética da longevidade dos cidadãos (MINAS GERAIS, 2014).

A fórmula do indicador corresponde ao tempo cumulativo vivido por determinada geração, em relação ao número de nascimentos dessa mesma geração. O valor, em anos, é aferido com periodicidade anual e tem como unidade geográfica os estados. O dado do indicador tem como fonte o IBGE.

Tal como exposto pelo Gráfico 3, a tendência do indicador no estado de Minas Gerais tem se mostrado favorável a uma maior longevidade da população mineira.

### Gráfico 3 – Tendência do indicador esperança de vida ao nascer, Minas Gerais, 2004-2012



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2014).

A apuração do indicador aumentou em cerca de 3,7% entre 2004 e 2012. Esse comportamento positivo deve-se, entre outros fatores, à redução da taxa de mortalidade infantil no estado (MINAS GERAIS, 2014).

Entre os programas enfocados neste trabalho, vinculam-se a esse indicador a política Viva Vida e a política de Urgência e Emergência.

### A taxa de anos potenciais de vida perdidos

O quantitativo das mortes de uma população é usualmente descrito pelas taxas de mortalidade (bruta e específicas). Embora pertinente, a ponderação apenas quantitativa de mortes, sopesadas pelas causas no caso das taxas específicas, não compreende integralmente o fenômeno da mortalidade (LUCENA; SOUSA, 2009).

O indicador taxa de anos potenciais de vida perdidos é apresentado como alternativa aos critérios convencionais de mensuração da mortalidade. Tal indicador

destina-se a medir a mortalidade prematura, associando-a à magnitude dos óbitos e ao valor social desses (LUCENA; SOUSA, 2009).

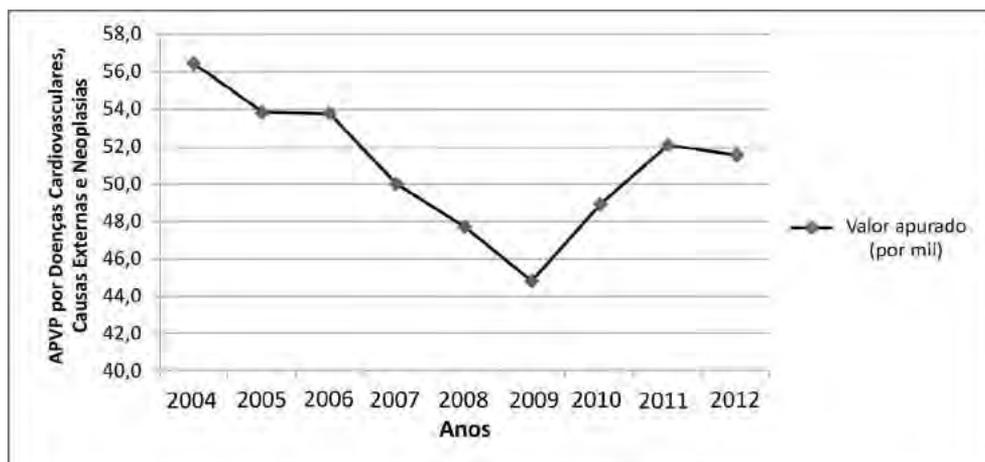
Como indicador finalístico, o APVP, até o ano de 2010, era mensurado considerando-se os anos potenciais de vida perdidos por doenças cardiovasculares e diabetes. O PMDI 2011, contudo, instituiu o indicador como parâmetro a ser calculado a partir das causas externas, doenças cardiovasculares e neoplasias. A mudança se deu no ensejo de se contemplar as principais causas de mortalidade no Estado.

Para ambos indicadores, o cálculo se dá a partir do agrupamento dos óbitos, com base nas referidas causas, e na idade do falecimento. Na fórmula do indicador, é realizado o somatório das diferenças entre a esperança de vida dos indivíduos de uma população e a idade de falecimento desses. Divide-se, então, essa soma pela população residente, no ano considerado. O indicador é apurado anualmente até o nível de município, a partir dos dados do Datasus e do IBGE. Tal como a mortalidade infantil, a polaridade desse indicador é classificada como “menor, melhor”, de modo que uma redução no valor aferido implica em uma melhora do indicador e, conseqüentemente, do fenômeno focado.

O indicador apresenta limitações no que tange à possibilidade de distorções, em razão do sub-registro dos óbitos e da imprecisão ocasional de suas causas. Ainda, adota-se a expectativa de vida total para o cálculo do APVP, negligenciando-se as discrepâncias entre a longevidade feminina e a masculina.

O indicador, atualmente denominado finalístico pelo governo mineiro, apresentou, entre 2004 e 2012, a melhora de sua apuração em cerca de 10%. No Gráfico 4, apresenta-se tendência do indicador entre os referidos anos.

#### Gráfico 4 – Tendência do indicador APVP por doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasias, Minas Gerais, 2004-2012



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2014).

Como observado no Gráfico 4, o indicador apresentava a tendência de redução até o ano de 2009, quando o valor apurado, até 2011, apresentou o salto de sete anos. Tal fato pode ser explicado pelo comportamento das causas de mortalidade quando analisadas separadamente: entre 2009 e 2011, o número de anos perdidos para cada uma das causas apresentou um aumento. Em 2012, entretanto, a apuração voltou a cair com a variação de 0,5 anos potenciais de vida perdidos. O programa estruturador que se vincula ao alcance das metas do APVP é o Urgência e Emergência.

### **A taxa de resolubilidade macrorregional**

A resolubilidade refere-se ao grau de acolhimento aos cidadãos em sua demanda pelos serviços públicos de saúde. Essa é uma “medida percentual da capacidade de atendimento ambulatorial e/ou hospitalar da população residente em sua própria região, micro ou macro” (MALACHIAS *et al.*, 2010). Nas macrorregiões de saúde mineiras, avalia-se, por meio do indicador de resolubilidade macrorregional, o alcance da prestação dos serviços terciários de saúde, verificando-se a existência de vazios assistenciais (MALACHIAS *et al.*, 2010).

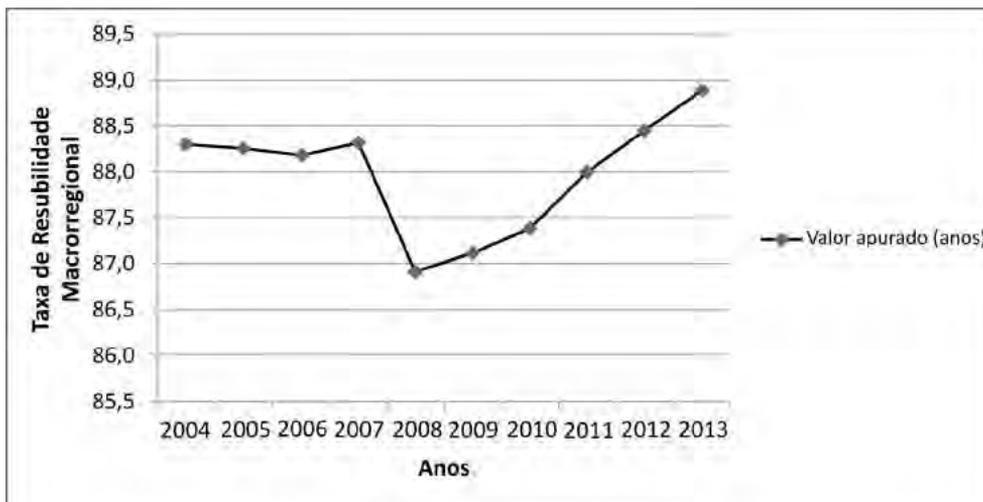
A atenção de nível terciário compreende os procedimentos de alta complexidade (AC) e média complexidade hospitalar especial (MCHE): ofertados nas macrorregiões de saúde, esses são serviços de alto custo e propriedade tecnológica e que, portanto, requerem escala. O indicador finalístico, destarte, mune o governo estadual de informações que podem contribuir para a oferta de serviços pertinentes, em locais apropriados e em volumes adequados à população (MALACHIAS *et al.*, 2010).

O indicador é calculado pela relação entre o número de internações do nível terciário que ocorrem nos hospitais da macrorregião em que o paciente reside, e o número de internações do nível terciário em Minas Gerais, para pacientes residentes no estado. A apuração é realizada mensalmente e apresenta dados disponíveis por município, tendo como fonte a SES/MG.

Em Minas Gerais, constata-se o aumento de 2,3% no valor apurado pelo indicador entre os anos de 2004 a 2013. Contudo, segundo Lélis (2012), a série histórica do indicador, para anos anteriores a 2008, apresenta diferenças em razão da natureza das informações que compõem o banco de dados.

Além disso, apesar de que, desde 2004, as apurações mantenham-se acima dos 87%, como denota o Gráfico 5, ainda há deficiências nos territórios mineiros, no que tange à assistência integral aos cidadãos, nos serviços de saúde especializados.

**Gráfico 5 – Tendência do indicador taxa de resolubilidade macrorregional, Minas Gerais, 2004-2013**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2014).

O indicador apresenta, também, limitações: além de restrito às informações das unidades vinculadas ao SUS, o indicador pode ser distorcido em razão da superestimação do número de internações hospitalares de alta complexidade, as quais são delineadas através do critério de pagamento por procedimento, seguido pelo SUS. Ainda, são desconsiderados, para a apuração, os atendimentos de atenção hospitalar terciária ocorridos fora do território mineiro – os quais seriam relevantes, no âmbito das macrorregiões fronteiriças.

O indicador taxa de resolubilidade macrorregional vincula-se aos Programas Estruturadores Saúde em Casa e Urgência e Emergência, conforme os documentos de planejamento dessas intervenções. Dessa forma, a estruturação da Rede de Urgência e Emergência nas macrorregiões de saúde mineiras, assim como a estruturação da rede de atenção primária no estado, associam-se ao resultado finalístico de melhoria da atenção terciária em saúde, no âmbito macrorregional.

### **O valor gasto nos programas estruturadores e o comportamento dos indicadores finalísticos: a relação entre a despesa liquidada e a série histórica dos indicadores**

Caracterizados os indicadores e programas em estudo, cabe apresentar a representatividade desses sob o ponto de vista orçamentário. Para tal, os valores liquidados nas intervenções foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de dezembro de 2013. Analisando o Fundo Estadual de Saúde (FES), principal unidade orçamentária da SES/MG, vislumbra-

se que o valor executado nas intervenções analisadas cresceu, significativamente: passando de R\$ 3.343.020,30, em 2004, ano de implantação dos Programas, para R\$ 395.054.276,62 liquidados, em 2013.

Assim, ao longo do período analisado, apesar de algumas oscilações, ocorreu um aumento no comprometimento de recursos para as três políticas. Apenas no Programa Saúde em Casa, foram liquidados R\$ 1.160.706.207,25 no período.

O valor total liquidado na política de Urgência e Emergência, por sua vez, representou o maior montante, em comparação às outras intervenções: foram liquidados R\$ 4.647.480.794,49, no período de referência.

O Programa Viva Vida apresentou o maior aumento no valor liquidado, para o período. A variação média no montante de recursos liquidados para esse programa, entre 2003-2013, foi de 45.142% – contra 1.499,49% e 1.336% do Saúde em Casa e do Urgência e Emergência, respectivamente.

Destarte, denota-se que, nesses nove anos, tanto o valor liquidado nas três intervenções, quanto a apuração dos indicadores analisados, apresentaram um comportamento progressivo. Resta, portanto, analisar a correlação entre o gasto público nos programas enfocados e o comportamento dos indicadores finalísticos a que esses se associam.

### **Análise quantitativa**

O método estatístico é utilizado para oferecer uma descrição quantitativa de um fenômeno (MARCONI; LAKATOS, 2001). A análise quantitativa, utilizada para fornecer informações objetivas acerca da magnitude, do comportamento e da relação entre variáveis, tem como uma de suas características a capacidade inferencial (MORESI, 2003). No caso deste trabalho, ressalta-se que as amostras apresentam um número reduzido de componentes, de modo que a confiabilidade das inferências constata-se comprometida. A despeito da necessidade de que futuros estudos sejam feitos para aprimorar a capacidade de generalização dos resultados, reitera-se a importância desta análise, no intento de se apontarem indícios sobre a efetividade do gasto público.

Nesse sentido, foram calculadas as correlações. Consideram-se válidas as correlações que apresentam significância inferior a 0,05. Caso contrário, considera-se que o resultado não possui suporte razoável para aceitação (DANCEY; REIDY, 2006).

Os cálculos apontaram como não significativos os resultados para o Programa Saúde em Casa e o indicador taxa de resolubilidade macrorregional (significância = 0,99); bem como para o gasto no Programa Urgência e Emergência e a apuração dos indicadores esperança de vida ao nascer (significância = 0,32) e taxa de mortalidade infantil (significância = 0,48). Um caso peculiar ocorreu quando correlacionado

o gasto no Programa Urgência e Emergência e os dados do indicador taxa de resolubilidade macrorregional.

O coeficiente de correlação, que aponta a magnitude com que as variáveis se relacionam e a direção desse relacionamento, pode variar de -1 a 0 e de 0 a 1 (DANCEY; REIDY, 2006). O valor de 0 representa a inexistência de relação entre as variáveis. Os extremos -1 e 1 sintetizam uma relação perfeita, porém, com direcionamentos opostos.

O indicador taxa de resolubilidade macrorregional possui polaridade positiva: uma apuração elevada denota a melhoria do fenômeno social mensurado. Assim, era esperado que o relacionamento entre a série histórica e o gasto no Programa Urgência e Emergência fosse positivo. A correlação encontrada (significância = 0,001; coeficiente de correlação = -87,90) corresponde a uma correlação significativa e forte, porém negativa. O que está sendo indicado, assim, é que um aporte de recursos na política de Urgência e Emergência poderia ocasionar uma redução na resolubilidade das macrorregiões de saúde estaduais. Esse resultado contradiz a hipótese deste trabalho, embasada na vinculação feita pela SES/MG no momento do planejamento da intervenção.

Para as demais correlações, as quais se comportaram conforme o planejamento da SES/MG, foi realizada uma análise de regressão linear, no ensejo de se aprofundar a apreciação estatística dos resultados encontrados. A regressão linear intenta identificar a relação entre duas variáveis: uma denominada dependente e outra variável designada independente.

Com a apuração das correlações, foi encontrado o coeficiente de determinação, o qual se refere ao grau em que a variação de uma variável pode ser explicada pela variação da outra (DANCEY; REIDY, 2006). Logo, quanto maior o valor desse coeficiente, mais explicativo é o modelo que reflete a relação entre as variáveis. O cálculo desse coeficiente corresponde ao quadrado do coeficiente de correlação.

Na regressão, utilizou-se de uma equação linear simples:  $Y_i = \alpha + \beta x_i + erro_i$ , em que  $\alpha$  e  $\beta$  são os parâmetros do modelo, representando, respectivamente, a interceptação da reta com o eixo vertical e o coeficiente angular da reta. A partir da regressão, foram encontradas medidas que complementam a análise da correlação: o valor de  $R^2$  ajustado, o valor  $f$  de significação e P-valor. O primeiro indica a força da relação linear entre a variável independente e a variável dependente. O  $R^2$  ajustado sugere que o modelo explica um percentual da variação da variável dependente e, quanto mais próximo de 100%, maior a capacidade explicativa do modelo. O valor  $f$  de significação consiste no nível de significância com o qual se aceita a hipótese nula da regressão, a qual indica que o modelo não é adequado. Para um intervalo de

confiança de 95%, um valor de  $f$  com significação menor que 5% rejeita a hipótese nula, considerando o modelo de relação entre as variáveis como adequado. Para o mesmo intervalo de confiança, se o  $P$ -valor for menor que 5%, o coeficiente  $\beta$  da reta de regressão é significativo.

O Quadro 2 apresenta os dados encontrados, de forma segmentada pelos programas em estudo.

## Quadro 2 – Correlações encontradas entre os programas e os indicadores estudados

Programa Viva Vida						
Indicador	Coefficiente de correlação	Significância	Coefficiente de determinação ( $R^2$ )	$R^2$ ajustado	Valor $f$ de significação	Valor $p$
Taxa de mortalidade infantil	-90,70%	0,000	82,26%	80,11%	0,03%	0,03%
Esperança de vida ao nascer	90,50%	0,001	81,90%	79,22%	0,08%	0,08%
Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas pré-natais	90,60%	0,000	82,08%	80,03%	0,03%	0,03%
Programa Saúde em Casa						
Indicador	Coefficiente de correlação	Significância	Coefficiente de determinação ( $R^2$ )	$R^2$ ajustado	Valor $f$ de significação	Valor $p$
Taxa de mortalidade infantil	72,40%	0,018	52,42%	46,46%	1,79%	0,00%
Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas pré-natais	65,50%	0,040	42,90%	35,81%	3,97%	3,97%

Programa Urgência e Emergência						
Indicador	Coefficiente de correlação	Significância	Coefficiente de determinação (R <sup>2</sup> )	R <sup>2</sup> ajustado	Valor f de significação	Valor p
APVP por doenças cardiovasculares e diabetes	-84,00%	0,036	70,56%	63,20%	3,64%	3,64%
APVP por doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasias	-81,00%	0,008	65,61%	60,19%	0,85%	0,85%

Fonte: Elaboração própria.

Como ressaltado, os resultados acima indicam a presença de correlação entre os indicadores finalísticos e os programas estruturadores. Os coeficientes mais fortes foram aqueles referentes ao Programa Viva Vida. Constatou-se que essa política, como esperado, está fortemente relacionada à redução da mortalidade infantil, ao aumento da longevidade da população mineira e ao crescimento do número de nascidos vivos cujas mães realizaram o número recomendado de pré-natais. Como os valores dos coeficientes de correlação são elevados, o mesmo ocorre para o coeficiente de determinação. Como o  $R^2$  ajustado do modelo de regressão linear também foi alto, pode-se inferir que o aumento do valor alocado na manutenção e ampliação da Rede Viva Vida pode, segundo o modelo, estar associado à melhoria das condições de saúde sintetizadas pelos indicadores em questão.

O mesmo não ocorreu no Programa Saúde em Casa, em que as correlações com os indicadores TMI e proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal foram respectivamente 52,42% e 42,90%. No mesmo sentido, o modelo de regressão linear apresentou  $R^2$  ajustados inferiores a 50%. Pode-se inferir que há uma gama de outros fatores que poderiam explicar mais da metade da variação das séries históricas desses indicadores; fatores, portanto, passíveis de influírem sobre a melhoria dos resultados finalísticos em questão. Entretanto, é possível inferir que, segundo o modelo, um incremento no gasto do Programa Saúde em Casa tem um impacto positivo, porém pequeno, na redução do risco de morte para os nascidos vivos, até um ano de idade, e no aumento do número desses, para os quais a gestação foi devidamente acompanhada.

O Programa Urgência e Emergência apresentou correlações fortes e positivas tanto com o Indicador APVP por doenças cardiovasculares e diabetes, quanto com o APVP por doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasias. Os indicadores APVP possuem polaridade negativa, de modo que é a redução deles que se associa ao crescimento do montante de recursos alocados na Rede de Urgência e Emergência do estado, caracterizando um relacionamento negativo entre as variáveis.

É possível, portanto, que o aumento dos recursos alocados nessa política, nos últimos nove anos, tenha sido responsável pela redução das mortes prematuras no estado. O poder de explicação da variação desses indicadores pela variação do valor gasto na Rede de Urgência é superior a 60%, como indicado pelos cálculos de correlação e confirmado pelos dados obtidos a partir da regressão linear.

As peculiaridades apresentadas pela análise estatística carecem de uma abordagem qualitativa, para que o fenômeno de associação entre as variáveis seja melhor compreendido.

### **Análise qualitativa**

Diante da análise estatística, indagou-se primeiramente aos entrevistados sobre a observância à apuração dos indicadores, no processo de alocação de recursos. De posse dos coeficientes de correlação e determinação, entendeu-se que seria importante verificar se a alocação de recursos ocorre de forma condicionada ao atendimento dos resultados finalísticos. Constatou-se, porém, que os resultados dos indicadores, no tocante à alocação de recursos, inserem-se em um contexto mais amplo: eles estão contidos na lógica dos processos de gestão. Destarte, esses indicadores não implicam diretamente a alocação de recursos, como assinala o Subsecretário de Orçamento:

[...] a inserção dos resultados dos indicadores na alocação de recursos não tem um processo formal de instrução no processo de alocação de recursos. Na verdade, a partir do monitoramento intensivo, todos os gestores envolvidos, tanto da Secretaria de Saúde, quanto da Secretaria de Planejamento, acompanham esses indicadores que são pactuados anualmente. De forma que esses indicadores estão na cabeça de todo mundo. Mesmo porque esses indicadores não deveriam condicionar a alocação de recursos: se os indicadores vão mal, a gente coloca mais recursos, sucessivamente? Ou, se vão bem, eu coloco mais? Como que eles pautariam essa alocação de recursos? Não tem um processo formal de, se vai bem, coloca mais; ou se vai mal, coloca mais; ou coisa nesse sentido.

O fato de você monitorar e acompanhar anualmente os resultados é como se você acompanhasse o desempenho da organização; e a alocação de recursos vai conforme esse desempenho. [...] Como os resultados desses indicadores afetam a alocação dos recursos... Diretamente, não afetam. Porque são indicadores de políticas, que têm uma estruturação que irá gastar alguns anos. Eles entram num contexto de debate da pactuação dos resultados, mas não numa relação direta: se bateu meta, o indicador recebe ou não recebe dinheiro. A discussão é mais ampla. (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Seplag/MG).

Assim, o Subsecretário aponta que existem outros fatores que influem diretamente sobre o processo de alocação dos recursos, a nível estratégico, no governo estadual. O modo como as políticas de saúde foram estruturadas seria um deles, tal como foi assinalado no trecho da entrevista transcrito a seguir:

Mas no caso da saúde, eu acho diferente dos demais. Ela e a Secretaria de Educação, como têm um processo formal de estruturação das políticas públicas, conforme as suas atribuições; e, no caso desses programas, eles refletem a implantação de algumas redes, que é a forma como estruturalmente a Saúde organizou sua política... A aferição dos resultados não está diretamente ligada a essa alocação de recursos, dado que a implantação da rede demanda algum tempo de maturação e eu vou ter que colocar dinheiro durante um período para que, daqui uma década, essa rede implantada possa ter seus resultados aferidos com mais equidade. Como você tem um processo de implantação de uma rede, num estado inteiro, esse processo de alocação de recursos não está determinado pelo resultado alcançado pelo indicador, afinal. E, sim, pelos processos de gestão e acompanhamento, na verdade, há mais conexão entre o monitoramento e o processo de gestão desses programas. (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Seplag/MG).

Sobre essa questão, o Secretário Adjunto da SES/MG complementa a argumentação, ressaltando as especificidades da alocação de recursos no âmbito da saúde. Segundo ele, o sistema de saúde ainda carece de recursos para que todos os serviços sejam oferecidos em sua qualidade ideal e alcance pleno de resultados. Logo, a relação entre os recursos alocados e a apuração dos indicadores finalísticos se dá, principalmente, em sua visão, sob o ponto de vista da priorização:

Bom, primeiro, como ponto de partida, a gente tem que considerar que há uma escassez de recursos, ainda. Se a gente fosse financiar todas as redes prioritárias, em funcionamento pleno, com 100% de cobertura, seria muito mais do que a gente tem. Bom, o orçamento é crescente. A partir do momento que o estado começou a cumprir os 12% do que se considera como gasto em

saúde, depois da publicação da Lei Complementar 141, acho que a tendência é de a gente, gradativamente, atingir esse patamar. Por não ter, hoje, essa rede completamente financiada, até, em alguns lugares, eu não tenho alguns pontos de atenção que eu criei para as redes, a alocação acaba não sendo um processo muito lógico. Ela vai variar de programa pra programa e de rede pra rede.

Como eu vejo a questão dos indicadores para orientação da alocação dos recursos: eu vejo que ela faz sentido, no momento em que eu tenho que priorizar uma região em detrimento de outra. Como no caso da Rede de Urgência e Emergência: como eu não tenho condições de chegar e implantar nas 13 regiões de uma vez, indicador é um bom orientador pra isso. Lembrando de Pareto, eu vou pegar a região que tem maior índice, atacar lá primeiro e ter maior impacto no conjunto de resultados do estado. É o mesmo critério que eu uso para definir quais as redes que eu priorizo. Saúde é universal e integral, desde a Constituição. Saúde tem que atender tudo, pra todos. Partindo do fato que eu tenho escassez de recursos e etc., eu tenho que eleger prioridades. Eleger prioridades, a partir de critérios, é olhar indicador (Secretário Adjunto de Saúde da SES/MG).

Neste ponto, é importante salientar que as perspectivas dos dois entrevistados apresentam vieses distintos, porém complementares. Ademais, sobre a vinculação entre as referidas variáveis, destaca-se, ainda, uma das falas do Secretário Adjunto de Saúde, que vai ao encontro do argumento apresentado pelo Subsecretário da Seplag:

Quando eu defini minhas redes prioritárias, eu olhei indicador. E isso faz todo sentido. Agora, uma vez que você implantou as redes em todo o estado, pra que serve o indicador: aí ele serve para ser parte do sistema de gestão. Pra dar foco à gestão. O casamento com a alocação de recursos faz todo o sentido se o nosso olhar for esse.

Agora, se o nosso olhar for: dar mais recurso para um programa ou para outro, você tem que entender que vão ter  $n$  variáveis além desses indicadores. Como o recurso repassado em função do número de equipes do Saúde em Casa; e a alocação de recursos onde a Rede de Urgência já está implantada. Não são esses indicadores (finalísticos) que geram a alocação de recursos, *a priori* (Secretário Adjunto de Saúde da SES/MG).

Assim, em relação aos fatores que orientam diretamente a alocação dos recursos nas políticas estratégicas mineiras, conforme os entrevistados, não são os indicadores finalísticos os parâmetros que sobressaem. Destacam-se como norteadores do processo de alocação fatores como a estrutura, em vigor, das políticas de saúde – como, por exemplo, a lógica de estruturação das redes, a nível regional.

Entretanto, o Secretário Adjunto da SES/MG ressaltou a importância da utilização desses indicadores como critérios para a alocação dos recursos, nessas políticas, no momento inicial de sua implementação, sob a perspectiva de priorização.

A despeito da não primazia dos indicadores como fatores determinantes à alocação de recursos, os coeficientes encontrados, exibidos no Quadro 2, são coerentes ao esperado, tendo em vista a vinculação feita nos planos de programa, planos de projeto e nas fichas de processo. Essa congruência foi atribuída pelos entrevistados ao modelo de Gestão para Resultados no estado. O Subsecretário de Orçamento, a esse respeito, declarou:

A gente espera que as pessoas que estão executando as políticas públicas estejam tendo sucesso na implementação dos projetos. É interessante você ver esses resultados de forma desagregada, porque de forma agregada você não acha correlação. Olhando no atacado, você perde muita coisa, muita variável. Olhando no varejo, é mais correto mesmo. Mas que bom! É isso o que a gente estava imaginando mesmo. Se eu passo a repetir o modelo 20 anos, a princípio não fazendo sentido a meta que eu pactuo de um ano com o resultado apurado... Mas se eu passo a repetir e imprimir um ritmo maior na gestão dos recursos e na gestão dos programas, eu espero que isso tenha resultados mais positivos (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Seplag/MG).

O modelo de Gestão para Resultados, instituído em Minas Gerais desde 2003, foi apontado, portanto, na perspectiva dos entrevistados, como fator decisivo para que os recursos alocados nos programas em estudo pudessem cumprir sua finalidade, em termos de materialização dos resultados de governo. Nesse mesmo sentido, o Secretário Adjunto de Saúde assinala:

Eu vou ter que remeter a uma frase do Dr. E. V. M. (antigo consultor em Saúde Pública do Banco Mundial e da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais), de quando a gente começou a trabalhar com o sistema gerencial, pelo processo do governo, na Gestão para Resultados... e vou te falar que isso tudo é realmente um grande processo. Por exemplo, desde o começo, mortalidade infantil está com a SES/MG. É um indicador que nos acompanha. Porque: no mundo inteiro, um indicador de desenvolvimento social e de êxito em saúde pública é reduzir mortalidade infantil. Só que o E. falava uma coisa que é muito sábia. Ele falava: vocês pactuam mortalidade infantil, mas como o prestador, o município, quem realmente vai te dar esse resultado não está bem amarrado no seu sistema gerencial, vocês pactuam e rezam. E rezamos bem? Não, não é que a gente reza bem. O indicador veio caindo desde 2003, porque, em algum patamar que você está em mortalidade infantil, como

saúde tem que levar em conta determinantes sociais, condicionantes... Ou seja, resultado em saúde não depende só do esforço da saúde: esse indicador cai. O estado está se desenvolvendo socialmente? Está. As mulheres estão se tornando mais educadas? A educação está fazendo bem o papel dela? Esse indicador vai cair.

Eu acho, enfim, que muito do que está sendo observado no resultado, das correlações que foram identificadas, não significa um êxito direto de um ou outro programa, ou da correlação que a gente está propondo entre esses programas e esses indicadores, do jeito que eles estão no PMDI, mas significa um resultado de um sistema de saúde. E saúde no sentido mais amplo: como reflexo da melhoria no sistema de educação... de um conjunto! Mas a gente vai chegando num patamar, onde teremos que ser exitosos em ações mais específicas e pontuais (Secretário Adjunto de Saúde da SES/MG).

Assim, dois pontos foram destacados pelos entrevistados como possíveis responsáveis para as fortes correlações encontradas: o sistema de Gestão para Resultados, com seus mecanismos de pactuação – acordos de resultado – e de monitoramento intensivo; e a multiplicidade causal das políticas de saúde. Sobre esse último, cabe ressaltar a última colocação do Secretário Adjunto de Saúde: para um determinado estágio de condições sociais e de saúde, exigem-se ações mais específicas e pontuais para que os indicadores em questão continuem a evoluir. Assim, o contínuo avanço dos indicadores finalísticos estudados requer o progressivo refinamento do sistema de gestão. O atendimento aos resultados finalísticos e, portanto, à visão de futuro do governo mineiro atrela-se, sob esse prisma, à sofisticação das políticas e ao aprimoramento do modelo de gestão.

Quanto aos elevados coeficientes de correlação e determinação encontrados para o Programa Viva Vida, indagou-se ao Secretário acerca dos motivos que explicam essa forte associação. A esse respeito, o Secretário argumentou:

Eu acho que porque é o programa que guarda mais relação direta com os indicadores. A razão de ser do Viva Vida é reduzir a mortalidade infantil. E pra reduzir mortalidade infantil o que ele tem que atacar? O principal problema de processo da mortalidade infantil é: gestante não sendo acompanhada no pré-natal. Então ele tem que atacar a proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal. É isso, ele é um programa muito focado. Diferente do Saúde em Casa que é um programa mais abrangente (Secretário Adjunto de Saúde da SES/MG).

Dessa forma, as correlações encontradas, no âmbito do Programa Viva Vida, podem ser justificadas pela abrangência do escopo dessa política, assinalado pela finalidade pontual de se reduzir os riscos de morte na gestação e no primeiro ano de

vida de uma criança. Além disto, pode-se inferir que políticas públicas mais focadas podem ser mais facilmente avaliadas.

Questionou-se também ao Secretário sobre as possíveis razões do resultado encontrado para o Programa Urgência e Emergência e o indicador taxa de resolubilidade macrorregional. Em resposta, o entrevistado destacou que o indicador possui importantes ressalvas e particularidades:

Então realmente a relação do Saúde em Casa com esse indicador é pequenininha. A do PROHOSP tem que ser grande. A relação com o Programa Urgência tem que ser grande. Mas, pode-se fazer uma separação das regiões que a gente tem a Rede de Urgência e Emergência implantada. Porque, se eu considerar que nós estamos analisando esse indicador pro estado inteiro, e que, até o ano passado, apenas três macros das 13 tinham a Rede de Urgência efetivamente implantada... Então a tendência da Rede de Urgência e Emergência ter dotado as macrorregiões dessa capacidade de resolubilidade é muito pequena. Ainda, como parte da Rede de Urgência, há até a previsão do transporte aéreo. Porque, dependendo da complexidade, realmente o paciente tem que vir para Belo Horizonte. Então esse é um indicador que merece muitas ressalvas (Secretário Adjunto de Saúde da SES/MG).

Destarte, é possível que daqui a alguns anos, com a Rede de Urgência e Emergência implantada integralmente no estado, os resultados das correlações – se refeitos – apontem para uma associação coerente entre esse programa e o indicador taxa de resolubilidade macrorregional.

## Considerações finais

Buscando atender ao objetivo central deste trabalho, o qual consistiu na verificação da relação entre o gasto nos programas estruturadores e os indicadores finalísticos da SES/MG, conclui-se que, de maneira geral, essas variáveis estão correlacionadas de maneira significativa. Os dois principais gestores responsáveis pela alocação de recursos, no âmbito do setor de saúde estadual, justificaram esses casos de correlação pela inserção dos indicadores na lógica do atual sistema de gestão, em que o planejamento e o monitoramento das políticas públicas enfatizam a materialização dos resultados priorizados pelo governo.

Três das correlações encontradas constataram-se não significativas: casos que poderiam guardar relação com o tamanho da série histórica disponível. Para as correlações consideradas significativas, em apenas um caso o valor encontrado contestou a relação esperada, suposta no momento de planejamento das intervenções. O motivo alegado para tal, a partir das entrevistas, foi a estruturação

ainda incipiente do programa correlacionado. Considerou-se, portanto, necessária a realização de estudos futuros que analisem se, em um cenário de funcionamento pleno da referida política, a correlação entre essa e o indicador mostrar-se-ia coerente à vinculação concebida pela SES-MG.

A análise de regressão confirmou a associação entre as variáveis, para os casos que se comportaram conforme a hipótese deste trabalho. Todavia, ainda que as associações estatísticas encontradas sejam relevantes, os entrevistados apontaram uma influência indireta dos indicadores na alocação de recursos. De modo que novos estudos devem ser feitos no sentido de melhor compreender esse processo de alocação, que, em alguma medida, privilegia o desempenho no curto prazo, em detrimento dos indicadores.

Foi apreciado, ainda, que os entrevistados, no intento de justificarem as correlações aferidas, apontam alguns pressupostos:

- a. no momento inicial da implementação das políticas, os indicadores estudados são utilizados como critérios norteadores da alocação dos recursos, sendo encarados como critérios para priorização;
- b. com as políticas em fase de implantação, tem-se uma estrutura que condiciona diretamente a alocação de recursos, já que o esforço de implantação é sucedido de um comprometimento orçamentário associado à manutenção;
- c. abandonada a fase de preparação para a implantação dos programas estruturadores, os indicadores finalísticos deixam de influir diretamente sobre a alocação de recursos, passando a contribuir enquanto inseridos num macroprocesso de Gestão para Resultados;
- d. a pactuação de resultados, o monitoramento intensivo e o contínuo aprimoramento do modelo de Gestão para Resultados são fatores que permitem, no ponto de vista dos entrevistados, a associação entre os valores empregados nos programas estruturadores e os resultados finalísticos apurados;
- e. ao longo do tempo, o amadurecimento das políticas públicas e o alcance progressivo de melhores resultados finalísticos depende da observância aos indicadores, para que esses norteiem o desenho de novas ações estratégicas.

Este estudo não pretendeu, ademais, oferecer conclusões definitivas sobre o tema, mas explicitar a natureza da correspondência entre as variáveis analisadas. Assim sendo, sinalizar em que medida o esforço de planejamento, gerenciamento e o montante de recursos aplicados, no âmbito desses programas, se relacionam ao comportamento dos indicadores prioritários na área da saúde, em Minas Gerais.

No tocante às limitações, denota-se o tamanho das séries históricas, as quais compõem o recorte do período 2004-2013. Pesquisas futuras, que usufruam de um recorte temporal maior, poderiam fornecer inferências mais razoáveis sobre a relação estudada.

Outra limitação refere-se ao fato de que a materialização dos resultados finalísticos demanda investimentos por tempo indeterminado. Desse modo, é possível que a apuração positiva de um dos indicadores, nos dias de hoje, esteja calcada no dispêndio ocorrido há cinco anos, por exemplo. A relação ano a ano foi utilizada para constituir a hipótese deste trabalho, com base na rotina de gestão e monitoramento utilizada no Governo de Minas Gerais.

Por fim, ressalva-se, também, que as entrevistas realizadas ao final da pesquisa, no intuito de embasar a análise qualitativa das correlações, assinalam perspectivas subjetivas, de cada um dos entrevistados. Pesquisas futuras poderiam ampliar o leque de políticas setoriais ou de entrevistados, de modo a contribuir para o entendimento da relação entre as despesas governamentais e os resultados das diversas áreas de governo. Dessa forma, seria possível verificar, ainda, se o aumento do gasto em saúde correlaciona-se de forma mais ou menos intensa à melhoria dos resultados da área, em comparação à mesma relação na segurança pública ou na área de educação, por exemplo.

## Referências bibliográficas

BONNEFOY, Juan; ARMIJO, Marianela. *Indicadores de desempenho en el sector público*. Santiago do Chile: Ilpes, Cepal, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. Coordenação Geral de Informação e Análise Epidemiológica. *Manual de vigilância do óbito infantil e fetal e do comitê de prevenção do óbito infantil e fetal*. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Manual\\_Infantil\\_Fetal.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Manual_Infantil_Fetal.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Datasus. Fichas de indicadores: mortalidade infantil. Brasília, 2010. Disponível em:* <<http://www.ripsa.org.br/fichasIDB/record.php?node=a.11&lang=pt&version=ed5>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2014.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. *Estatística sem matemática para Psicologia: usando SPSS para Windows*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

FONSECA, Jaime Raúl Seixas. Os métodos quantitativos na sociologia: dificuldades de uma metodologia de investigação. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA: MUNDOS SOCIAIS: SABERES E PRÁTICAS, 6., 2008, Lisboa. *Anais...* Lisboa, 2008.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). Portal sobre Determinantes Sociais da Saúde (DSS). *Atenção pré-natal no Brasil: uma questão de oferta, de acesso ou de escolaridade materna?* Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://dssbr.org/site/2012/05/atencao-pre-natal-no-brasil-uma-questao-de-oferta-de-acesso-ou-de-escolaridade-materna/>>. Acesso em 17 de abril de 2013.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá Alves. *Programa Estado para Resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais*. In: CONGRESSO CONSAD, 2., 2009 Brasília. *Anais...* Brasília, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na avaliação e formulação de políticas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.36, 2002. Acesso em: 20 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>>.

JANNUZZI, Paulo de Martino *et al.* Estruturas de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. *Caderno EIAPP, Reflexões para Ibero-América*. Brasília: Enap, 2009.

LÉLIS, Leandro José Barros. Indicador de resolubilidade como instrumento de avaliação da regionalização da assistência à saúde no SUS/MG. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO CONSAD, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Brasília, 2012.

LUCENA, Romualdo Mendonça de; SOUSA, Jailson Lopes de. Anos potenciais de vida perdidos (APVP) por Aids: Pernambuco, 1996 e 2005. *DST – Jornal Brasileiro de Doenças Sexualmente Transmissíveis*, v. 21, n. 3, 2009. Acesso em 28 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.dst.uff.br/revista21-3-2009/7-Anos-Potenciais-de-Vida.pdf>>.

MACKAY, Keith. *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyen a um buengobierno*. Washington, DC: Banco Mundial, 2008.

MALACHIAS, I. *et al.* *A resolubilidade e os vazios da assistência hospitalar micro e macrorregional do SUS/MG em 2010 e a evolução - 2003/2010*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do trabalho científico*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MINAS GERAIS. *Constituição Estadual de 1989*. 11 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007*. Volume I. Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011*. Belo Horizonte, 2008a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano de Programa Saúde em Casa*. Belo Horizonte, 2008b.

MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. *Caderno de Indicadores 2011*. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030*. Belo Horizonte, 2011b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Ficha de Processo Gestão do Atendimento de Urgências e Emergências no Estado*. Belo Horizonte, 2012a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Ficha de Processo de Manutenção e Incentivo às Equipes de Atenção Primária à Saúde*. Belo Horizonte, 2012b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015*. Belo Horizonte, 2012c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano de Programa Saúde em Casa*. Belo Horizonte, 2012d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano de Projeto Ampliação da Estrutura de Atenção Primária à Saúde*. Belo Horizonte, 2012e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano de Projeto Rede de Urgência e Emergência*. Belo Horizonte, 2012f.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano de Projeto Rede de Viva Vida/Mães de Minas*. Belo Horizonte, 2012g.

MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. *Caderno de Indicadores 2014*. Belo Horizonte, 2014.

MORENO, Mauricio. Módulo 6: Seguimiento y evaluación de los resultados. *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. BID, 2011.

MORESI, Eduardo. *Metodologia da Pesquisa*. Brasília: UCB, 2003. Acesso em 15 de maio de 2013. Disponível em <[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/metodologia\\_da\\_pesquisa..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodologia_da_pesquisa..pdf)>.

PEIXOTO, Heloisa Côrtes Gallotti; SOUZA, Maria de Lourdes de. O indicador anos potenciais de vida perdidos e a ordenação das causas de morte em Santa Catarina, 1995. *Inf. Epidemiol. Sus*, Brasília, v. 8, n. 1, mar. 1999. Disponível em <[http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-16731999000100003&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-16731999000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 29 maio 2013. <http://dx.doi.org/10.5123/S0104-16731999000100003>. Acesso em 10 de maio de 2013.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: Enap, 2006. Coletânea, v. 1, p. 145-190.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Publicações: esperança de vida ao nascer*. S.l., s.d. Acesso em 02 de maio de 2013. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh/release\\_longevidade.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/release_longevidade.pdf)>.

SERRA, Alberto; FIGUEROA, Verónica; SAZ, Ángel. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. [Modelo abierto de gestión para resultados em el sector público]. Traduzido por: Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008.

WERNECK, C. *et al.* A utilização de indicadores na administração pública: contribuições do governo mineiro para a atividade de monitoramento. In.: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

Geovana Maria Carmo Santos

É Especialista em Gestão de Projetos pela Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas).

Contato: geo\_msantos@yahoo.com.br

Mauro César da Silveira

Possui Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Contato: maurocsilveira@hotmail.com

Andre Correa de Oliveira

Graduando em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

Contato: andre.coliveira3@gmail.com

**RSP**

# *RSP Revisitada*

## *A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira<sup>1</sup>*

**Wanderley Guilherme dos Santos**

*Wanderley Guilherme dos Santos, Ph.D. (Berkeley), professor de Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro*

Publicado originalmente em 1982, o artigo a seguir discute temas como a intervenção estatal; a expansão da atividade estatal; a administração, autonomia e controle dos órgãos da administração indireta; e o papel da burocracia, entre outros. Além disso, o autor apresenta os resultados de um estudo empírico sobre a instabilidade da burocracia. Com um recorte longitudinal, o estudo compara dados do Legislativo e do Executivo no período compreendido entre 1945 e 1974. Os resultados sugerem relações entre a instabilidade da burocracia e: natureza do regime político, estrutura organizacional e o tipo de posição ocupada pelo burocrata (“atividade-meio”, “atividade-fim” e “topo”). Ao final, o autor sustenta que a capacidade financeira dos órgãos da administração indireta, sua estrutura organizacional e a longevidade dos seus burocratas de alto escalão são fatores que conferem ao controle desses órgãos um caráter notadamente político.

---

<sup>1</sup> Este artigo resume o relatório preliminar de uma pesquisa realizada entre 1977 e 1978, financiada pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR/SEPLAN sobre as relações entre a estrutura organizacional e renovação das elites burocráticas do sistema estatal descentralizado (nível federal). O universo empírico consta dos ocupantes dos cargos de primeiro e segundo escalões de 118 agências estatais no período 1945-74. Para a constituição do universo empírico, relação de agências e procedimentos, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação de elites*; estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

## 1. Introdução

O estado industrial, intervencionista, extensamente regulatório e freqüentemente produtor de bens e serviços, tendo embora seu embrião lançado no primeiro quartel deste século, ao sabor, sobretudo, das crises cíclicas que acompanharam a transição de uma economia de base fundamentalmente agrícola para uma economia industrial madura, só foi, efetivamente, reconhecido como algo não antecipado pela doutrina liberal clássica após a primeira década da Segunda Grande Guerra<sup>2</sup>.

É certo que Weber e Michels já haviam prenunciado o papel preponderante que as burocracias, públicas e privadas, viriam a desempenhar no mundo contemporâneo, Weber otimisticamente, pessimisticamente Michels. Também certo, e com igual premonição, é o fato de que, já em 1923, Lord Keynes anunciara o fim do “laissez-faire” e advertira sobre a necessidade de que se criassem organismos intermediários entre os indivíduos isolados e o complexo estatal que se desenvolvia<sup>3</sup>. Entretanto, a verificação de que, após cinquenta anos do anúncio de Keynes, Dahrendorf sintase obrigado a repetir o diagnóstico sobre as ameaças implícitas no gigantismo das organizações modernas, públicas e privadas, e clamar por uma nova liberdade, sugere que aquilo que fora premonição tornou-se realidade<sup>4</sup>. Mais ainda, indica que a realidade, como de costume, ultrapassou de muito a imaginação. O mundo moderno testemunha não apenas a revolução tecnológica, espetacular e ruidosa em seus produtos e subprodutos, mas igualmente a revolução organizacional, silenciosa e tentacular<sup>5</sup>. As organizações e as burocracias que as administram aí estão e para aprender a conviver com elas é indispensável tentar compreender como operam.

A pauta de questões relevantes é longa, mas entre elas podem-se destacar, particularmente, três: (i) como surge a intervenção regulatória estatal e as organizações? (ii) como crescem, se expandem, se desenvolvem? (iii) como controlá-las? O presente texto ocupa-se, principalmente, com algumas dimensões da terceira questão. Ainda assim, convém comentar de maneira breve alguns aspectos das outras duas.

---

<sup>2</sup> SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

<sup>3</sup> KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-laire*. Iowa, Wm. C. Brown, 1927.

<sup>4</sup> DAHRENDORF, Ralph. *The new liberty*. Oxford, Stanford University Press, 1975.

<sup>5</sup> BOULDING, K. *The organizational revolution*. s.l., HarperTorch Books, 1968.

## 2. A intervenção do Estado: demanda e oferta de regulação e de bens

A variada experiência internacional parece sugerir que a intervenção do Estado, em países capitalistas, ocorreu, antes de tudo, por imposições do azar e que somente a partir de um certo momento e magnitude é que tal intervenção passou a ser objeto de reflexão e análise<sup>6</sup>. Por imposição do azar entende-se aqui a emergência de conjunturas que obrigavam o Estado a imiscuir-se em áreas até então consideradas exclusivas da iniciativa privada. Não se trata, obviamente, de uma intervenção irracional, ou casual, mas, sim, de que se fez na ausência de uma política consistentemente derivada de qualquer modelo analítico. A transformação do Estado “laissez-fairiano” paralítico em ativo agente econômico, tanto pela via de extensa regulação, quanto sob a forma de produtor direto de bens e serviços, inicia-se bem antes da infusão de teorias keynesianas nas práticas governamentais. A racionalidade da intervenção estatal foi, preliminarmente, uma racionalidade de conjuntura, pragmática, eminentemente política, antes que corolário de ajustadas hipóteses e precisas inferências. Razões de natureza estratégico-militar, por exemplo, segundo Gerschenkron, aparecem com ponderável poder explicativo do papel do Estado na transformação econômica da Alemanha e do Japão, ainda no século passado e a princípios destes<sup>7</sup>. Em outro exemplo, a iminência de crise econômica generalizada e o potencial de rebeldia política por parte do operariado industrial nela implícita estão, certamente, na origem do que, contemporaneamente, se denomina de políticas de bem-estar social.

É certo que, hoje, procura-se descobrir por trás da fragmentação, da empiria e da diversificação internacional aquelas condições analíticas que permitam entender e explicar tanto a demanda por, quanto a oferta da regulação e de bens e serviços por parte do Estado. Supõe-se que o imediatismo da intervenção estatal, evidenciado pela história, esconde a operação de reduzido número de processos, os quais poderiam ser conceitualmente derivados. A reflexão moderna, que vai sob o nome de “lógica da ação coletiva”, enfrenta sempre, como um de seus momentos mais importantes, o problema de estabelecer, conceitualmente, as fronteiras da intervenção estatal legítima.

Independentemente do sucesso ou do insucesso dos modelos teóricos propostos, ou que venham a ser propostos para explicitar a lógica da ação coletiva, a evidência histórica brasileira corrobora as indicações de outras experiências nacionais, isto é, também aqui a motivação empírica para maior presença do Estado no universo

<sup>6</sup> SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

<sup>7</sup> GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Oxford, Harvard University Press, 1976.

econômico foi múltipla, sendo possível identificar pelo menos seis ordens distintas de considerações, que conduziram, sob variadas formas, à intervenção estatal.

Em um primeiro grupo poder-se-iam juntar as medidas visando ao contingenciamento da produção, a fim de ajustar oferta e demanda de bens primários, particularmente aqueles dependentes dos fluxos do comércio internacional, às medidas destinadas a garantir preços mínimos aos produtores. Ademais destes motivos de natureza imediatamente econômica, colocava-se também um problema jurídico-constitucional, desde que a produção dos bens que se procurava regular distribuía-se por diversas unidades da federação. O contingenciamento da produção de café, açúcar, pinho, mate e borracha, por exemplo, devia atender não apenas ao cálculo econômico do ajuste entre oferta e demanda, dado o refluxo do comércio exterior na década de 30, mas também ao cálculo político de decidir que estados produziram quanto de cada produto. É sob tais pressões e com tais objetivos que se criam o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, os Institutos Nacionais do Mate e do Pinho e a Comissão de Financiamento da Produção. Foram estes formatos organizacionais e econômicos a resposta do Estado brasileiro a uma situação de emergência econômica, cuja fonte principal era externa, em um contexto político no qual o peso específico de algumas unidades da federação, face ao poder central, era considerável.

Outra ordem de considerações refere-se ao aproveitamento de recursos naturais e estratégicos — por exemplo, fontes hidráulicas, recursos minerais e energéticos (ferro, petróleo). Ao lado de razões de natureza econômica, aparecem aqui as motivações estratégico-militares apontadas por Gerschenkron, e que se fazem presentes na promulgação dos Códigos de Águas e de Minas, bem como na criação de empresas como a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional. Trata-se, ao mesmo tempo, de, por assim dizer, “nacionalizar” os recursos do país e de promover a implantação e o desenvolvimento de setores indispensáveis à constituição de uma economia industrial moderna. O formato estatal da produção de aço e petróleo decorreu, por um lado, da inexistência de um empresariado nacional capaz de assumir os riscos e o vulto do empreendimento (caso do aço), e, por outro, da decisão política e militar de evitar a competição com os oligopólios internacionais (caso do petróleo).

Terceira linha de determinações pode ser encontrada na bem estabelecida tradição mercantil-protetionista brasileira, em muitos pontos semelhante a todos os demais países de capitalismo tardio, não obstante a retórica ricardiana das vantagens comparativas dos formuladores de políticas. É a ela que se devem as regulações de emergência, mas de efeitos duradouros. Como exemplos típicos e antigos desse tipo de intervenção governamental, devem-se mencionar a lei do

similar nacional, de 1938, cujo fim era a reserva de mercado para o capital nacional, e a lei dos 2/3, de 1930, para garantia de emprego à força de trabalho nacional. A extensão da atividade regulatória estatal e a proliferação do número de agências incumbidas de exercê-las, no Brasil contemporâneo, podem ser aferidas pela conquista às monografias existentes sobre setores econômicos específicos.

Os problemas crônicos no balanço de pagamento constituíram outra fonte histórica para a emergência e expansão da iniciativa governamental. Os controles cambiais, inicialmente justificados pela política monetária, pouco depois do término da Segunda Grande Guerra, terminam por servir de instrumento auxiliar da política econômica de substituição de importações, a partir de meados da década de 50. Com a reforma tarifária de 1957 (lei nº 3.244), o Conselho de Política Aduaneira, composto, de conformidade com a tradição corporativista brasileira, por representantes da burocracia estatal, das entidades convencionais das classes produtoras e dos sindicatos de trabalhadores, transforma-se em mais uma agência intervencionista extensamente regulatória.

O reconhecimento de que a expansão econômica brasileira processava-se desequilibradamente, ameaçando a continuidade do progresso econômico pela via do estrangulamento de setores indispensáveis, conduziu o novo tipo de intervenção estatal: a de criação de incentivos para implantação e desenvolvimento de segmentos específicos do sistema econômico. A criação de grupos executivos durante o período Kubitschek, encarregados de administrar os privilégios concedidos e monitorar os resultados alcançados, instrumentalizou organizacionalmente a intenção de recuperar o atraso de diversos setores da economia.

A meta de corrigir desequilíbrios não mais entre setores, mas regiões, define a última matriz de motivações para a intervenção estatal no Brasil. É por conta de diminuir as disparidades regionais, por um lado, e de obter maior racionalidade na alocação dos recursos da economia, por outro, que se criam, inicialmente a pioneira SUDENE, e depois todas as superintendências regionais, que se vêm somar às antigas Comissão do Vale do São Francisco e SPEVEA.

O somatório de todas as motivações termina por produzir o atual Estado brasileiro, que regula, ou tenta fazê-lo, produtos, recursos, setores econômicos, estados e regiões; a produção e o consumo; o preço das matérias-primas, do capital e do trabalho, tornando a arquitetura social brasileira delicada e complexa. Nada indica que não se possa encontrar uma lógica que permita reduzir a multiplicidade de motivos que impulsionaram as diversas modalidades da intervenção estatal a um modelo analítico consistente. Em todo caso, convém ter presente que os determinantes da intervenção do Estado não são, necessariamente, os mesmos que explicam a *expansão* da atividade estatal, ali onde ela já se iniciou.

### **3. A expansão do Estado: a lógica da economia e a lógica da burocracia.**

A expansão da atividade estatal, particularmente a atividade produtora de bens e serviços, motivada fundamentalmente por razões várias e de conjuntura, terminou por suscitar a cobrança de eficiência e de produtividade. Protegidas contra os azares do mercado, as empresas estatais viram-se permanente alvo de críticas quanto à eficiência de seu desempenho, medida esta segundo o padrão convencional de lucros operacionais. Desnecessário dizer que a avaliação crítica partia especialmente dos segmentos privados do sistema econômico, para os quais o setor produtivo do aparelho estatal representa incômodo competidor.

Uma vez criada a empresa pública, particularmente a empresa produtora de bens e serviços, esmaecem as razões originais para sua criação – de natureza mais “política” que de “mercado” – e deflagra-se a pressão por desempenho de acordo com as regras gerais do sistema econômico, isto é, a maximização do lucro. A sobrevivência organizacional de uma empresa do Estado depende, em conseqüência, menos de uma avaliação de médio e longo prazos, e conforme às razões que impuseram sua criação – por exemplo, manutenção da soberania interna sobre recursos naturais estratégicos, ou acréscimo nos graus de liberdade nas negociações internacionais — do que de seu sucesso operacional de curto prazo. Provoca-se, assim importante fratura entre o nascimento “político” e a sobrevivência “econômica” da organização.

A busca por sucesso microeconômico e de curto prazo, todavia, produz os inesperados resultados de que não apenas se procure garantir a sobrevivência da organização, mas, ademais, *fica ela obrigada a expandir-se e a proliferar para sobreviver*. Dado o contexto institucional brasileiro, de que se falará a seguir, não há alternativa para a empresa pública que quer permanecer senão a expansão e proliferação, enquanto a razão de sua sobrevivência for um subproduto de seu desempenho econômico “strictu sensu”.

As empresas estatais brasileiras operam em um contexto caracterizado por elevadas taxas de inflação e pela inexistência de uma caixa única que fosse suficientemente flexível para redistribuir os recursos disponíveis pelas diversas unidades do sistema estatal de produção. A tentativa de maximizar lucros operacionais, em conseqüência, quando bem sucedida, coloca a empresa estatal diante da alternativa de entesourar seus recursos financeiros em excesso — arriscando-se por aí à crítica de ineficiência, já que deixaria seus recursos vulneráveis à erosão inflacionária — ou diversificar seus investimentos, buscando os setores de alta rentabilidade, tal como qualquer empresa privada está obrigada a fazer. É a lógica econômica de curto prazo, pois que, em sendo um dos parâmetros

fundamentais de avaliação do desempenho da empresa pública, necessariamente a impele à expansão e proliferação.

A dinâmica própria das burocracias estabelece a outra fonte natural de crescimento e multiplicação estatal. É conhecido o axioma de que as burocracias tendem a durar e, mais do que isso, a expandir-se. Se, conforme a especulação de Boulding, haveria um princípio extrínseco e outro princípio intrínseco às organizações limitando seu crescimento, a estimativa de Hintze, por outro lado, assegura-nos que os limites da expansão organizacional são dados apenas pela capacidade de administrar e controlar os “espaços” adquiridos pela burocracia em expansão<sup>8</sup>. Sendo a capacidade de administração e controle, em princípio, derivada de aperfeiçoamentos na estrutura organizacional, não haveria, igualmente em princípio, limites naturais previsíveis para a expansão burocrática.

Já muito se investigou sobre os processos indutores da expansão burocrática. Assumindo a premissa maximizante análoga ao do *homo economicus*, por exemplo, Niskanen conclui que o crescimento burocrático decorre do mesmo impulso maximizador, seja a maximização de “output” (dos serviços ou produtos oferecidos), seja a maximização do orçamento posto à disposição da burocracia<sup>9</sup>. Já uma versão hobbesiana, ou maquiaveliana, daria como impulso fundamental o acúmulo de poder. Em qualquer caso, e embutida em qualquer das explicações já sugeridas, encontra-se a razão de segurança, isto é, a tentativa de reduzir os graus de incerteza provenientes do meio ambiente, o qual é sempre definido como o *au delà* dos limites da organização. Sempre que um segmento do meio ambiente é capturado pela organização e cai sob seu controle, reduz-se a faixa de incerteza quanto à sobrevivência organizacional. E novamente o impulso fundamental pela sobrevivência inaugura uma dinâmica expansionista e diferenciadora, pois a conquista de porções diferentes do meio ambiente obriga as organizações a se converterem de “uni” em “multi” com tendência ao “omni” funcional.

As burocracias estatais são, neste particular, como qualquer outra burocracia e, assim, também sujeitas, uma vez criadas, à pressão pela sobrevivência e, conseqüentemente, por igual sujeitas à dinâmica expansionista e diferenciadora. Não há por trás do visível gigantismo dos Estados modernos nenhum plano preconcebido, nem qualquer desígnio maléfico. Não há, necessariamente. A própria lógica das circunstâncias, se não é convenientemente administrada e infletida em sua direção, induz o crescimento e a diferenciação das estruturas burocráticas, tanto produtivas, quanto reguladoras e normativas. Tal é o que tem ocorrido no

<sup>8</sup> BOULDING, K. *The organizational revolution*, s.l., Harper Torch Books, 1968. HINTZE, Otto. *The historical essays of Otto Hintze*. Oxford, University Press, 1975. Cap. 4.

<sup>9</sup> NISKANEN JUNIOR, William. *Bureaucracy and representative government*. Aldine, 1971.

Brasil. Tanto por razões de natureza econômica, quanto por imposições da dinâmica organizacional, o aparelho de Estado brasileiro tem se expandido e diversificado, promovendo a primeiro plano o problema de sua administração e controle.

A proliferação do que se convencionou denominar de agências de administração indireta (fundações, autarquias, empresas públicas) coloca a questão do controle dessas agências de dois ângulos distintos: de um lado, tenta-se encontrar mecanismos que permitam cobrar responsabilidade pública de sua ação ou omissão; de outro, trata-se de resolver o problema da *coordenação*, por parte do poder central (executivo, ministério ou órgão de planejamento), de número ponderável de instituições que, embora formalmente subordinadas à administração direta, manifestam crescente capacidade de comportamento e decisões autônomas. E aqui tocamos no ponto central da seção seguinte.

#### **4. A expansão da burocracia: a lógica cartorial e a lógica tecnocrática**

O fenômeno da tecnocracia é, sem dúvida, moderno. Estará, possivelmente, ligado ao desdobramento das funções do Estado que, ao se expandir e necessitar ser eficiente de acordo com os padrões do mercado, passa a requerer o concurso de operadores capazes. Assim como na esfera privada as grandes empresas concorrem pelos melhores executivos — fenômeno conhecido como “brainhunting” — também na esfera pública torna-se imperiosa a seleção e o recrutamento de pessoal dotado de habilidades específicas. O preenchimento de cargos de importância estratégica deixa de ser o resultado de mera partilha de espólios para se transformar em negociação política delicada. Este ponto merece comentário mais pormenorizado.

Administrar o aparelho de Estado como um sistema de espólio, a ser distribuído como benesses a diversas facções políticas, independentemente do desempenho esperado, é tendência conhecida e apontada pela literatura especializada. No Brasil, tal fenômeno foi estigmatizado com o rótulo de Estado cartorial, que teria prevalecido até recentemente. De acordo com a hipótese, o aparelho de Estado brasileiro jamais foi comandado quer por normas e planos de longo prazo, quer segundo a ética que a literatura clássica atribuía à moderna burocracia, ou seja, competência, neutralidade, imparcialidade. Bem ao contrário, tratava-se de repartir os recursos estatais disponíveis entre as correntes políticas que propiciavam apoio ao governo — o que era uma forma de pagamento a tal apoio. Em conseqüência, o desempenho do Estado era ineficiente, corrupto e incompetente. Pela lógica da hipótese, e em analogia com o que parece ser a experiência internacional, suponha-se que do desenvolvimento do país emergisse a exigência da constituição de uma burocracia estatal conforme aos padrões tipicamente ideais.

Pelo pouco que já se conhece, todavia, sabe-se que a hipótese do Estado cartorial não se aplica inteiramente ao caso brasileiro. Com efeito, o que parece ter ocorrido foi uma espécie de divisão entre parte do aparelho de Estado centralizado, onde o fenômeno se mostraria plenamente, e o aparelho de Estado descentralizado, o qual, dados os motivos da sua instituição (ver seção 1), teria sido protegido da lógica cartorial. Assim, a modernização recente da burocracia estatal centralizada estar-se-ia processando por mimetismo ou pressão dos padrões de competência estabelecidos pela burocracia estatal descentralizada. O aparelho de Estado descentralizado brasileiro foi, portanto, desde o início, submetido a padrões de operação onde a eficiência e a competência eram os critérios fundamentais. Daí fluiu a necessidade de que os postos de importância estratégica ficassem a salvo das negociações políticas convencionais. Em conseqüência, na medida em que o preenchimento dos postos demandava de seus futuros operadores uma qualificação técnica apropriada, estes operadores convertiam-se em atores políticos de uma nova espécie, isto é, aqueles que deveriam, necessariamente, ser consultados quanto às políticas a serem seguidas, por isso mesmo que eram as pessoas capazes de avaliar por que rumos obter-se-ia eficiência no desempenho deste segmento do setor público. É, por conseguinte, a obrigação de obter resultados eficientes na operação do setor público descentralizado que transforma os responsáveis pelas diversas unidades deste setor em atores políticos relevantes<sup>10</sup>.

O recurso político fundamental de que dispõem estes atores políticos é o conhecimento especializado, a capacidade de coordenar grupos de trabalho de elevada competência técnica. Em segundo lugar, adquirem ainda maior grau de liberdade de ação em correspondência à autonomia financeira das organizações que dirigem, como já foi mencionado. Em terceiro lugar, tornam-se ainda mais importantes em razão da estrutura da organização que dirigem, a qual pode propiciar maior ou menor probabilidade de permanência nos postos, convertendo-se esta permanência, por sua vez, em adicional recurso pela cumulatividade da experiência adquirida. Assim, é de esperar-se que exista uma relação entre estrutura organizacional e permanência nos postos e que essas duas dimensões conjugadas nos indiquem algo sobre parcela bastante ampla do aparelho de Estado descentralizado brasileiro. Tais são os tópicos das seções subseqüentes.

---

<sup>10</sup> É claro que não subscrevemos a tese de que existem soluções puramente "técnicas" para problemas econômicos e sociais. A ênfase consiste na distinção entre recrutamento tecnocrático e recrutamento clientelístico e nos recursos de poder, que são diferentes nos dois tipos de políticas.

## 5. Estabilidade burocrática e estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro: achados preliminares

Esta seção apresentará o conjunto básico de informações coletadas sobre as agências descentralizadas, no que se refere à renovação e permanência nos postos estratégicos das organizações<sup>11</sup>. Os dados são apresentados de forma agregada (geral) e desagregada em função da posição dos membros (topo, atividade-meio e atividade-fim), distribuídos de acordo com as coortes presidenciais e parlamentares a que pertencem (tabelas I e II) e distribuídos de acordo com as posições, as coortes e a estrutura da organização a que pertencem, dicotomizadas em alta centralidade hierárquica relativa (acima da mediana) e baixa centralidade hierárquica relativa (tabelas III e IV). A interpretação das tabelas é simples: quanto maior for o valor numérico da taxa, maior será a instabilidade da burocracia.

### Tabela I

Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKE	JÂNIO	JANGO	CASTELO	COSTAE SILVA	MÉDICI
POSIÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8
GERAL	0,27	0,27	0,29	0,39	0,26	0,28	0,23	0,15
TOPO	0,26	0,30	0,17	0,21	0,43	0,28	0,26	0,14
MEIO	0,19	0,21	0,11	0,28	0,19	0,25	0,20	0,16
FIM	0,23	0,25	0,13	0,34	0,26	0,29	0,21	0,15

Fonte: Ver notas 1 e 11.

### Tabela II

Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

	46-50	50-54	54-58	58-62	62-66	66-70	70-74
POSIÇÃO	1	2	3	4	5	6	7
GERAL	0,27	0,27	0,19	0,27	0,27	0,21	0,11
TOPO	0,26	0,30	0,18	0,29	0,29	0,25	0,09
MEIO	0,19	0,21	0,15	0,20	0,23	0,20	0,11
FIM	0,23	0,25	0,16	0,25	0,26	0,19	0,12

Fonte: Idem, ibidem.

<sup>11</sup> Além dos sucessivos ocupantes dos postos de primeiro e segundo escalões, analisou-se a estrutura organizacional das agências, com base em seus organogramas, utilizando-se um índice de centralização hierárquica relativa. O índice, que varia entre zero e um, permite comparações entre as agências em função da maior ou menor centralidade do posto máximo da organização. Para detalhes e derivação do índice, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação de elites*; estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

**Tabela III**

## Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

POSI- ÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0,24	0,23	0,24	0,30	0,13	0,17	0,38	0,38	0,27	0,27	0,31	0,26	0,18	0,25	0,14	0,18
TOPO	0,21	0,23	0,29	0,31	0,15	0,20	0,28	0,24	0,43	0,39	0,27	0,32	0,27	0,29	0,11	0,21
MEIO	0,18	0,11	0,17	0,27	0,10	0,12	0,30	0,21	0,18	0,21	0,30	0,18	0,17	0,24	0,15	0,18
FIM	0,15	0,25	0,07	0,28	0,04	0,15	0,00	0,34	0,26	0,28	0,29	0,25	0,18	0,23	0,12	0,16

Fonte: Ver notas 1 e 11.

\*a = abaixo da mediana; \*b = acima da mediana.

**Tabela IV**

## Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

POSI- ÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0,24	0,23	0,24	0,30	0,17	0,17	0,26	0,29	0,28	0,25	0,17	0,24	0,10	0,18	-	-
TOPO	0,21	0,23	0,29	0,31	0,22	0,24	0,27	0,32	0,29	0,29	0,26	0,30	0,06	0,15	-	-
MEIO	0,18	0,11	0,17	0,27	0,12	0,17	0,23	0,17	0,26	0,18	0,17	0,23	0,11	0,13	-	-
FIM	0,15	0,25	0,07	0,28	0,08	0,18	0,15	0,25	0,27	0,24	0,15	0,21	0,11	0,12	-	-

Fonte: Idem, ibidem.

\* a = abaixo da mediana; \* b = acima da mediana.

Pelo menos quatro tipos de leituras relevantes são possíveis a partir da disposição dos dados: uma comparação das taxas de renovação por coorte presidencial *vis-à-vis* às coortes parlamentares; comparação intercoortes presidenciais; comparação das taxas por posições (topo, meio e fim); e, finalmente, comparar as taxas tomando em consideração o tipo de estrutura organizacional das agências (maior ou menor centralidade hierárquica relativa).

O restante desta seção apresentará uma lista, provavelmente não exaustiva, dos achados derivados da leitura das tabelas, enquanto a próxima seção procurará sistematizar tais achados, tendo em vista algumas hipóteses sobre as relações entre burocracia, política e tipo de regime.

De acordo com a base empírica disponível e as técnicas de mensuração utilizadas, é plausível supor-se que:

1) Ao nível de maior agregação (isto é, não havendo discriminação de posições ou de estruturas organizacionais), as taxas de renovação da elite burocrática brasileira do aparelho estatal descentralizado são mais elevadas nas coortes presidenciais do que nas coortes parlamentares;

2) As taxas de renovação das coortes presidenciais são declinantes após 1964, tendo sido o governo Médici o mais estável neste particular;

- 3) As taxas de renovação das posições de topo e de atividade-fim são mais elevadas do que as taxas de renovação das posições de meio nas coortes presidenciais;
- 4) As maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral), e nas posições de atividade-meio e atividade-fim são da coorte Jânio Quadros;
- 5) O governo mais estável nas posições de atividade-meio e atividade-fim foi o de Juscelino Kubitschek, inclusive mais estável do que o governo Médici, enquanto que na posição de topo a diferença entre os dois é pequena (17 JK.: 14 Médici);
- 6) O governo mais instável na posição de topo foi o de João Goulart;
- 7) Ao nível mais agregado (geral), também são declinantes após 1964 as taxas das coortes parlamentares;
- 8) Novamente as taxas nas posições de topo e atividade-fim são mais elevadas do que as taxas das posições de atividade-meio para as coortes parlamentares, exceto ponto 6 no tempo quando as taxas para atividade-meio e para atividade-fim são, praticamente, iguais, e exceto ponto 7 (parlamento Médici) quando todas as taxas são muito baixas e a taxa da posição de topo é a menor de todas;
- 9) A maior renovação nas posições de topo se dá após o segundo parlamento (Getúlio Vargas);
- 10) A maior renovação nas atividades meio e fim se dá após o parlamento de João Goulart (ponto 5 no tempo);
- 11) Em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as de menor centralidade hierárquica;
- 12) As posições de topo das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação do que as de menor centralidade hierárquica, exceto durante Jânio Quadros e João Goulart, quando se dá o inverso;
- 13) As posições de atividade-fim em organizações de maior centralidade hierárquica são mais instáveis do que em organizações de menor centralidade hierárquica, exceto durante o período Castelo Branco;
- 14) A posição de topo nas organizações de menor centralidade hierárquica é a mais instável das três posições, exceto em Quadros, Castelo Branco e Médici quando a mais instável é a posição de atividade-meio;
- 15) Também nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de topo é a mais instável das três, exceto durante Dutra e Quadros, quando a posição de atividade-fim aparece como a mais instável;
- 16) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, a posição de atividade-fim é a mais estável, antes de 1964 (exceto Goulart onde é a da posição de atividade-meio), sendo a posição de topo, para Castelo e Médici, e de atividade-meio, para Costa e Silva, no período pós-1964;

17) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de maior estabilidade é a de atividade-meio, exceto para Costa e Silva e Médici quando é praticamente igual à atividade-fim;

18) As posições de atividade-meio das organizações de menor centralidade hierárquica apresentam taxas de renovação superiores às taxas da posição de atividade-fim, exceto para Goulart e Costa e Silva (onde são praticamente iguais);

19) A posição de atividade-meio das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam taxas inferiores às da posição de atividade-fim, exceto para Costa e Silva e Médici;

20) A maior instabilidade de posição de topo das organizações de menor centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Médici;

21) Também a maior instabilidade da posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Kubitschek;

22) Em geral, as taxas de renovação das organizações de menor centralidade hierárquica, no agregado (geral), são iguais ou superiores por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

23) Em geral, o mesmo parece dar-se em relação às organizações de maior centralidade hierárquica;

24) As posições de topo das organizações de menor centralidade hierárquica são, em geral, tão ou mais instáveis por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

25) Em geral, a posição de atividade-fim nas organizações de menor centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte parlamentar do que por coorte presidencial, exceto no período pós-1964;

26) Em geral, a posição de atividade-fim das organizações de maior centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte presidencial;

27) Ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável é a da 5ª legislatura, para as organizações de menor centralidade hierárquica;

28) Para as organizações de maior centralidade hierárquica e ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável coincide com a 2ª legislatura;

29) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação nas posições de topo ocorreram durante a 2ª e a 5ª legislaturas;

30) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de topo, as maiores taxas ocorreram durante a 2ª e a 4ª legislaturas;

31) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação na posição de atividade-fim ocorreram durante a 5ª legislatura;

32) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de atividade-fim, a maior taxa encontra-se durante a 2ª legislatura;

33) Com exceção da 5ª legislatura, durante a qual são iguais, as taxas de renovação na posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica são mais elevadas do que as taxas de renovação na mesma posição nas organizações de menor centralidade hierárquica;

34) As taxas de renovação na posição de atividade-meio variam sistematicamente entre as organizações de maior e de menor centralização hierárquica ao longo das legislaturas;

35) Com exceção da 5ª legislatura, as taxas de renovação na posição de atividade-fim são mais elevadas nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas de menor centralidade hierárquica.

O valor de cada um desses achados plausíveis variará, por certo, de acordo com os interesses de cada analista e em função de seus interesses específicos. Para o que nos importa aqui é possível introduzir alguma sistematização nas proposições precedentemente listadas e referi-las a quatro ordens principais de preocupações. Este é o tópico da seção seguinte.

## **6. Estabilidade burocrática, a política e a estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro**

A primeira área de questões que os achados discriminados na seção anterior permitem esclarecer é constituída pelas relações entre o Executivo e o Parlamento, tal como implícitos na hipótese do Estado cartorial, e por uma comparação entre os diversos executivos no período compreendido entre 1945 e 1974.

Como foi referido anteriormente, segundo a hipótese do Estado cartorial o aparelho de Estado brasileiro seria partilhado pelo Executivo entre as diversas forças políticas com o objetivo de conseguir o apoio necessário para seus programas de ação. Corolário desta hipótese, creio, seria a inferência de que tal fenômeno deveria manifestar-se sobretudo após as eleições legislativas, mediante as quais periodicamente se aferem as ponderações de poder das diversas facções políticas nacionais. Assim sendo, seria de esperar-se que as taxas de renovação das elites burocráticas do aparelho estatal descentralizado relativas às cortes parlamentares fossem superiores àquelas relativas às cortes presidenciais. Os resultados, entretanto, confirmando a suspeita precedentemente mencionada, contrariam esta inferência.

Com efeito, os achados 1, 22, 23, 24, 25 e 26 indicam que, sistematicamente, as taxas de renovação das cortes presidenciais são superiores às taxas de renovação das cortes parlamentares. Tal resultado, ademais, revela que a preponderância

do Executivo em relação ao Legislativo se afirma independentemente do tipo de estrutura organizacional das agências consideradas, e independentemente das posições (topo, atividade-meio e atividade-fim) dentro das organizações. Parece correto, portanto, afirmar-se que o problema da coordenação do aparelho estatal descentralizado, ou, visto por outro ângulo, o problema do impacto da política sobre este mesmo aparelho, equaciona-se no âmbito das relações entre o Executivo e o aparelho estatal com escassa interferência do Legislativo. É pela mediação do Executivo que a problemática do controle ou da instabilidade política do aparelho estatal descentralizado se configura – o que torna relevante a comparação entre períodos presidenciais.

Se se compararem os diversos períodos presidenciais, verificar-se-á que o primeiro achado relevante refere-se ao período Jânio Quadros. Teria sido este o período mais instável, isto é, que apresentaria as maiores taxas de renovação das elites administrativas para o nível mais agregado (geral), para as posições de atividade-meio e de atividade-fim (vide proposição 4). Entretanto, tratando-se de um período de curtíssima duração, e que se inaugura segundo uma dinâmica oposicionista, não seria surpresa encontrar elevado impacto sobre a elite burocrática em seu início — o que efetivamente ocorreu — sendo precipitado, todavia, inferir que a mesma taxa de substituição manter-se-ia nos anos subseqüentes. Os dados para o período Quadros, assim, devem ser tomados com cautela.

Já o mesmo não se pode afirmar em relação ao período Goulart. De acordo com as proposições 6, 20 e 21, foi este o período de maior instabilidade administrativa no aparelho estatal descentralizado, atingindo, especificamente, a posição de maior responsabilidade das organizações, isto é, a posição máxima ou de topo. E este resultado aparece consistentemente, tanto em relação aos dados agregados, quanto em relação aos dados discriminados de acordo com a estrutura das organizações. Pelo que se conhece do período, corrobora-se a idéia de que grande parte da administração pública federal brasileira, independentemente de ser administrada de forma mais ou menos centralizada, foi atingida pela penetração política que caracterizou o período.

A segunda área de questões sobre as quais podemos ser ilustrados pelos resultados obtidos refere-se à complexa e controvertida conexão entre maior autoritarismo e maior estabilidade administrativa e, por aí, maior continuidade de programas de trabalho, em contraposição à hipótese de que a maior democracia corresponderia maior instabilidade administrativa e, conseqüentemente, menor eficiência no desempenho governamental.

Seria excessivamente ambicioso presumir que estudo tão exploratório e restrito quanto este pudesse decifrar definitivamente a questão. Não obstante, pode-se verificar que, de acordo com as proposições 2 e 7, as taxas de renovação

são declinantes após 1964, tanto para as coortes presidenciais quanto para as coortes parlamentares. A aceitar-se absolutamente tal resultado estaria sendo corroborada a hipótese que afirma a conexão entre autoritarismo e maior estabilidade administrativa, com base na qual se presume maior continuidade e eficiência governamentais. Todavia, a proposição 5 sugere-nos caminho oposto. Provavelmente, o governo mais democrático no período pré-1964, o de Juscelino Kubitschek, foi ao mesmo tempo o mais estável em sua administração indireta, no que diz respeito às posições de atividade-meio e atividade-fim, inclusive mais do que o governo Médici, que é o mais estável dos governos pós-64, e praticamente tão estável quanto este no que concerne à posição de topo das organizações.

Assim, pelo menos em relação ao limitado aspecto aqui investigado, maior taxa de estabilidade administrativa, se admitida como um dos requisitos necessários à eficiência governamental, não exige, necessariamente, sistemas políticos rígidos, podendo, ao contrário, ser alcançada em regimes abertos.

A terceira área de interesse refere-se à estabilidade das posições estratégicas nas organizações governamentais, aqui agregadas em posições de topo, posições de atividade-meio e posições de atividade-fim. Trata-se de considerar se haveria alguma diferença sistemática entre elas face às probabilidades de renovação. Desde logo, as proposições 3 e 8 sugerem-nos que as posições de atividade-meio, isto é, aquelas ligadas especificamente à administração, sentido estrito, das organizações, são mais impermeáveis à substituição do que as posições de topo e do que aquelas ligadas às atividades-fim (técnicas) das organizações. Este resultado, ademais, vale tanto para as coortes presidenciais, quanto para as coortes parlamentares. Os demais achados sobre as posições dependem da consideração da outra dimensão — estrutura das organizações — e serão, em consequência, discutidos simultaneamente.

Se consideramos as relações entre a estabilidade das posições e a estrutura das agências, resultados importantes e significativos aparecem. Antes de tudo, uma observação isolada sobre a renovação das elites administrativas e a estrutura das organizações: desde logo, revela-se pela proposição 11 que, em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica exibem maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as organizações de menor centralidade hierárquica. Esta vulnerabilidade maior das organizações mais centralizadas será corroborada praticamente em todas as circunstâncias e permitirá importantes conclusões na parte final deste trabalho.

Pelas proposições 12 e 13 obtemos que as posições estratégicas de topo e de atividade-fim são mais instáveis (maiores taxas de renovação), nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas organizações de menor centralidade hierárquica. Se tomamos as coortes parlamentares como ponto de referência, verifica-se, pelas proposições 33 e 35, que, com exceção da 5ª legislatura (a legislatura

Goulart), também as posições de topo e de atividade-fim são mais instáveis em organizações de maior centralidade hierárquica do que em organizações de menor centralidade hierárquica.

Finalmente, as proposições 14 e 15 sugerem-nos que em ambos os tipos de estruturas a posição de topo é a mais instável das três posições.

Sumariando, procedeu-se nesta seção a uma análise das taxas de renovação das elites administrativas do aparelho estatal descentralizado brasileiro em suas relações com as mudanças processadas no regime político (mais democrático ou mais autoritário), com a série de Executivos, com a série de Paramentos, assim como se avaliaram as variações nesta taxa de renovação em decorrência das posições ocupadas e da estrutura das organizações sob análise. Os achados sugerem as seguintes conclusões plausíveis:

a) Quanto à natureza do regime: não parece seguro afirmar-se que maior estabilidade administrativa requeira elevada dose de autoritarismo político;

b) Quanto à hipótese do Estado cartorial: não parece verdadeiro que o sistema estatal descentralizado brasileiro tenha ficado exposto à lógica da divisão de espólio, com exceção do período João Goulart, que é o que mais se aproxima do modelo;

c) Quanto à estabilidade diferenciada das posições administrativas estratégicas: as posições administrativas ligadas a atividades-meio das organizações são mais resistentes à renovação do que as posições de topo e do que as posições ligadas a atividades-fim, independentemente da estrutura das organizações. Em ambos os tipos de estrutura, por outro lado, a posição de topo é a mais instável das três;

d) Quanto à estrutura das organizações: em geral, quanto mais centralizada hierarquicamente a organização, maior a probabilidade de substituição de suas elites de topo e técnica em sentido estrito, isto é, aquelas ligadas às atividades-fim da organização.

As duas últimas inferências, *c* e *d*, permitem agora que se retome o tema central deste estudo exploratório, o que será feito na seção final, a seguir.

## **7. Conclusão**

Argumentou-se que estruturas organizacionais de baixa centralidade hierárquica relativa, isto é, aquelas estruturas nas quais o poder administrativo não é excessivamente centralizado na sua posição de topo, seriam menos permeáveis ao controle externo. Verificou-se, também, que tais estruturas apresentam a característica de possuírem elites administrativas mais estáveis do que as estruturas mais centralizadas.

A conjugação de ambos os aspectos permite a indução de que estruturas organizacionais em que o poder é descentralizado tendem a resistir mais à

renovação de seus quadros dirigentes, tanto em suas posições máximas, quanto em suas atividades específicas, isto é, técnicas. A maior longevidade das elites administrativas de estruturas de maior índice de descentralização, por sua vez, propicia acréscimos incrementais na ponderação do valor daquilo que é o recurso político por excelência das elites burocráticas modernas, a saber, a *expertise*, o conhecimento especializado.

Com efeito, ao conhecimento especializado de fundo soma-se através dos anos a experiência da operação cotidiana da própria estrutura e a posse do conhecimento em ato, por assim dizer, multiplica o valor do conhecimento especializado, tornando os quadros dirigentes dessas estruturas um fator relativamente escasso. Ao contrário do que se afirma eventualmente, a oferta de técnicos altamente capacitados não é infinitamente elástica à variação nos preços. Bem ao contrário, a oferta de mão-de-obra de altíssima capacitação é restrita, e ainda mais exígua se adicionamos ao valor *conhecimento a ponderação em ato* — adquirido por via da longevidade nos postos. Neste caso, a oferta de operadores de estruturas governamentais passa a ser inelástica a *preços* (salários de operadores) e elástica a *poder*.

Em outros termos, quer isto dizer que o preenchimento de postos estratégicos em estruturas complexas passa a ser comandado por ajustamentos políticos, antes que por competição no mercado. Não é fácil substituir um operador estatal oferecendo apenas salários competitivos no mercado privado. *Expertise* é fato escasso e não é perfeitamente substituível. Daí porque o controle do aparelho estatal descentralizado seja uma questão eminentemente política. Não se trata de submeter às preferências do comprador — no caso, os órgãos de administração direta — a orientação do *vendedor* — no caso, as unidades descentralizadas — que seriam perfeitamente substituíveis pelo mercado. Elas não o são. E porque não o são, o ajuste entre as preferências do comprador e as orientações do vendedor escapa à dinâmica do mercado, quer dizer, dos preços (salários) e ingressa no âmbito das negociações de poder. O aparelho estatal descentralizado resiste à coordenação central precisamente porque o seu comportamento não obedece à lógica do mercado. E o que permite a este segmento escapar às regras da perfeita substitutibilidade é, de um lado, a complexidade da estrutura que o constitui e, de outro, a escassez de seus operadores.

Sabe-se que as agências descentralizadas incumbidas da prestação de serviços de infra-estrutura e da produção de bens pesados costumam ser rebeldes à coordenação central. Siderúrgicas e hidrelétricas encontram-se neste caso e são alguns dos exemplos notórios de empresas de elevada autonomia face ao poder central. Sabe-se também que possuem larga margem de autofinanciamento, o que lhes dá o patamar material para a defesa de tal autonomia. É necessário incluir agora, portanto, dois outros aspectos: a complexidade de suas estruturas e a longevidade

de suas elites. Quer isto dizer que, mesmo que se encontrasse uma forma de reduzir ou controlar a capacidade financeira destas agências, ainda assim o seu controle permaneceria no âmbito da equação política, por razões organizacionais e de estabilidade de elites. E estes dois últimos fatores não são aleatórios nem de fácil modificação, já que, aparentemente, decorrem do estágio atual da divisão social do trabalho, da divisão social do conhecimento e do nível de tecnologia. Isto quer dizer, finalmente, que as modernas organizações complexas constituem um problema de poder, isto é, político, e não meramente administrativo. E problemas políticos, como é curial, só politicamente podem ser encaminhados.

**RSP**

# 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)

## GESTÃO DE MATERIAIS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



## SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: NOVOS OLHARES E PERSPECTIVAS

O caderno visa ampliar os diálogos sobre a composição, remuneração, recrutamento e aposentadoria dos servidores públicos federais. Os artigos reunidos têm, como ponto em comum, sua origem nas discussões realizadas com especialistas para a elaboração de folders da série Enap Estudos. Tal produção, ocorrida nos últimos dois anos, divulgou dados sobre a força de trabalho em âmbito federal, em formato acessível ao grande público.



## ESCOLAS DE GOVERNO: PERFIS, TRAJETÓRIAS E PERSPECTIVAS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



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 teclie 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.

**Enap**

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br) – [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)