



# Revista — do — Serviço Público

Vol. 70, nº3  
Jul/Set 2019  
ISSN: 0034-9240

## **Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships**

*David Curtinaz Menezes, Valmir Emil Hoffmann e Helio Zanquetto Filho*

## **Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas**

*Hugo Alves Silva Ribeiro, Gizelle Coelho Netto, Nathane Eva Santos Peixoto e Carlos Henrique Rocha*

## **Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni**

*Ney Paulo Moreira, Gideon Carvalho de Benedicto e Francisval de Melo Carvalho*

## **Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família**

*Vanessa Elias de Oliveira, Gabriela Spanghero Lotta e Matheus Nunes*

## **Burocratas, carreira e diplomacia: uma análise das trajetórias da elite do Ministério das Relações Exteriores**

*Rodolfo de Camargo Lima*



Brasília – 2019

### 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:* Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretora de Seleção e Formação de Carreiras:* Diana Magalhães de Souza Coutinho

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação:* Fernando de Barros 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); James L. Perry (Indiana University Bloomington - 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).

*Corpo Editorial Científico:* Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Fundação Getúlio Vargas); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); 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-chefe:* Fernando de Barros Filgueiras. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editores-Executivos:* Mila Lopes Mesquita e Bruno Gaspar Garcia. *Revisão:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *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, 2019

Os números anteriores da RSP Revista do Serviço Público estão disponíveis na íntegra em: [revista.ena.gov.br](http://revista.ena.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS - Área 2-A  
70610-900 - Brasília, DF  
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186  
[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)  
[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@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

<b>Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships</b> <b>Stakeholders e fatores críticos em parcerias público privadas do Governo Federal</b>	371
<i>David Curtinaz Menezes, Valmir Emil Hoffmann e Helio Zanquetto Filho</i>	
<b>Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas</b> <b>Method for emolument calculating: an application to international road freight transport</b>	402
<i>Hugo Alves Silva Ribeiro, Gizelle Coelho Netto, Nathane Eva Santos Peixoto e Carlos Henrique Rocha</i>	
<b>Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni</b> <b>Discussion of some efficiency conditioning factors in Brazilian federal universities based on Reuni</b>	429
<i>Ney Paulo Moreira, Gideon Carvalho de Benedicto e Francisval de Melo Carvalho</i>	
<b>Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família</b> <b>Challenges of implementation of an intersectorial and federative policy: The Bolsa Família Program in the view of its bureaucracy</b>	458
<i>Vanessa Elias de Oliveira, Gabriela Spanghero Lotta e Matheus Nunes</i>	
<b>Burocratas, carreira e diplomacia: uma análise das trajetórias da elite do Ministério das Relações Exteriores</b> <b>Bureaucrats, career and diplomacy: a trajectory analysis of the Ministry of Foreign Affairs elite</b>	486
<i>Rodolfo de Camargo Lima</i>	

## Editorial

Este número da Revista do Serviço Público (RSP) apresenta artigos que trazem ferramentas importantes para a gestão pública brasileira, com especial enfoque na questão das PPPs, da precificação de serviços e de instrumentos de avaliação que necessitam ser aprimorados para a construção de melhores políticas públicas pelo Estado brasileiro. Além disso, analisa questões importantes sobre a burocracia brasileira, examinando sua dinâmica política e institucional.

O primeiro artigo, de Menezes, Hoffman e Zanquetto Filho, explora a relação entre o conceito de *stakeholders* e as parcerias público-privadas (PPP), partindo de dois referenciais teóricos distintos, e usa, como base, entrevistas relativas a duas PPPs. Um de seus resultados é a identificação do PNUD como um importante – e até então não citado na literatura – *stakeholder*. Embora destaquem corretamente o problema da validação externa dos resultados, trata-se de um interessante resultado que pode abrir novas trilhas de pesquisa.

Uma das funções do serviço público é estar sempre pesquisando possibilidades de menor custo social para realizar suas funções. A precificação de serviços é um exemplo disso e é alvo do segundo artigo, em que Ribeiro *et al.* propõem um método de cálculo de emolumentos para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com base no método de identificação de valores de emolumentos (MIVE), que, por sua vez, une três técnicas: SCM (*Standard Cost Model*), custeio ABC e amostragem do trabalho.

Moreira, Benedicto e Carvalho, no terceiro artigo, contribuem para a atual e importante discussão acerca do desempenho das instituições de ensino superior (IES) brasileiras. Especificamente, analisam as IES federais que aderiram ao REUNI e, por meio da Análise Envolvória de Dados (conhecida como DEA, ou *data envelopment analysis*), calculam escores de eficiência que, por sua vez, são usados como variável dependente em um modelo *Tobit*, que buscou identificar correlações com alguns insumos. Os resultados evidenciam a importância dos ganhos de escala (maiores razões de alunos por professor, por exemplo) no bom desempenho das IES estudadas.

O quarto artigo, de Oliveira, Lotta e Freitas, estudou a relação entre o burocrata de médio escalão estadual e municipal e o Programa Bolsa Família por meio da análise de entrevistas realizadas com dezenove gestores (oito do Governo Federal, um do Governo de São Paulo e dez oriundos de cinco municípios paulistas). Também atentos à não validação externa dos achados (ou seja, à sua não generalização), os autores apontam para a importância de se entender melhor,

entre outras, as diferentes capacidades estatais relacionadas aos burocratas dos diferentes entes federativos.

Finalmente, o artigo de Lima faz uma análise predominantemente descritiva da carreira dos diplomatas da elite do Ministério das Relações Exteriores e sua relação com a burocracia. Entre outras conclusões, verifica-se que a Secretaria de Estado (Sere) e os embaixadores têm seus cargos de confiança alocados entre DAS-4 (Sere) e DAS-5 e DAS-6 (embaixadores). Essa peculiar divisão é um convite para novas pesquisas acerca da dinâmica política subjacente às carreiras de Estado.

O compromisso da RSP é publicar conhecimento científico sobre a gestão de políticas públicas e serviço público, de maneira a consolidar fronteiras importantes de evidências e análise que tornem possível aprimorar o aparelho de Estado e produzir melhores políticas e serviços. O conhecimento científico e as capacidades analíticas internalizadas no Estado possibilitam não apenas conhecer melhor as dinâmicas e meandros da burocracia, mas também constituir conhecimento aplicado aos diversos desafios da sociedade brasileira.

Fazendo jus à sua longa história, a RSP espera seguir como uma opção de leitura científica qualificada que auxilie no aperfeiçoamento do capital humano do servidor público brasileiro. Esta é, sem dúvida, uma condição necessária para a melhoria das políticas públicas.

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

# Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships

**David Curtinaz Menezes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Valmir Emil Hoffmann**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Helio Zanquetto Filho**

*Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)*

This study identifies the relationship between stakeholders and critical success factors in the Brazilian Government Public Private Partnerships (PPPs). We have studied two Brazilian Government PPPs using an exploratory and descriptive qualitative approach. Stakeholders were categorized based on the Mitchell *et al.* (1997) and Frooman (1999) models. We have showed that i) the models are complementary since some of the most influential stakeholders are also the most powerful; ii) beyond stakeholders and critical factors already mentioned in literature, we have found one new stakeholder (UNDP) and one new critical factor (compliance with recommendations of oversight bodies). This research has a practical contribution as it identifies critical factors associated with the most important stakeholders, enabling decision makers to design a relationship strategy for dealing with such players, taking into account the factors that facilitate or hinder the PPP structuring process.

**Key Words:** Public Private Partnership, Stakeholders, Critical Factors

---

[Artigo recebido em 15 de julho de 2019. Aprovado em 15 de agosto de 2019.]

### Stakeholders e fatores críticos em parcerias público privadas do Governo Federal

Este estudo identifica a relação entre stakeholders e os fatores críticos em Parcerias Público-Privadas (PPPs) do Governo Federal. Foram estudadas duas PPPs usando uma abordagem qualitativa exploratória e descritiva. As partes interessadas foram categorizadas com base nos modelos de Mitchell *et al.* (1997) e Frooman (1999). Os resultados demonstram que: i) os modelos são complementares já que alguns dos *stakeholders* mais influentes são também os mais poderosos; ii) além dos stakeholders e fatores críticos já mencionados na literatura, encontramos neste estudo um novo ator (PNUD) e um novo fator crítico (atendimento às recomendações dos órgãos de fiscalização). Esta pesquisa tem importância prática, pois identifica fatores críticos associados aos *stakeholders* mais importantes, permitindo que os tomadores de decisão elaborem uma estratégia de relacionamento para lidar com tais atores, levando em consideração os fatores que facilitam ou dificultam o processo de estruturação da PPP.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada, Stakeholders, Fatores Críticos

### Stakeholders y factores críticos em las alianzas público privadas del Gobierno Federal

Este estudio identifica la relación entre los stakeholders y los factores críticos de las Alianzas Público Privadas (PPPs) del Gobierno Federal. Se estudiaron dos PPPs usando un abordaje cualitativo exploratorio y descriptivo. Las partes interesadas se clasificaron según los modelos de Mitchell *et al.* (1997) y Frooman (1999). Los resultados demuestran que: i) los modelos son complementarios ya que algunos de los stakeholders más influyentes son también los más poderosos; (ii) además de los stakeholders y factores críticos ya mencionados en la literatura, encontramos en este estudio un nuevo actor (PNUD) y un nuevo factor crítico (atención a las recomendaciones de los órganos de fiscalización). Esta investigación tiene importancia práctica, pues identifica factores críticos asociados a los stakeholders más importantes, permitiendo que los tomadores de decisión elaboren una estrategia para lidiar con tales actores, teniendo en cuenta los factores que facilitan o dificultan el proceso de estructuración de la PPP.

**Palabras clave:** Alianzas Público Privada, Stakeholders, Factores Críticos

## 1. Introduction

Discussion on Public Private Partnerships (PPPs) dates back to the study of interorganizational relationships (IOR), considering that a PPP brings together different types of players - public and private ones - for the provision of a particular public good or service. PPPs constitute a cooperation form and a management tool (HODGE; GREVE, 2007) used to mobilize and encourage the private sector to participate as financier, builder or operator in projects of public sector interest (CUTRIM; TRISTÃO; TRISTÃO, 2017).

In the literature on IOR, the most prominent studies indicate that certain factors are required for this type of relationship to be successful, such as the work of Jarillo (1988) on the value of the relationship for the parties involved and the savings on transaction costs generated by the relationships; having something to share and contribute to the IOR (POWELL, 1990). All these texts refer to IORs between companies. Thus, it seems important to identify whether these are also critical success factors (CSF) for PPP structuring process.

It is understood that IORs can engage different profiles players, i.e., only private companies (JARILLO, 1988); private companies and third sector, the latter and government or government and private companies (HODGE; GREVE, 2007). Addressing specifically to PPPs, international studies underline factors that range from those of internal nature, such as project quality, to external ones, such as the favorable legal framework.

PPP is comprised of public and private players but there are more players interested in the partnership results. So, they are able to influence decisions, in a clear reference to the Theory of Stakeholder (FREEMAN; REED, 1983). Players in a PPP can be government agencies, concessionaire (private partner), among others. These players may have certain attributes (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997) that allow them to facilitate or hinder the structuring process. In the literature, the two issues, CSFs and stakeholders, appear separately. For example, Thamer and Lazzarini (2015) paper only discuss CSFs. On the other hand, Cabral, Fernandes and Ribeiro (2016) only address PPPs stakeholders.

This study aims to fill that gap, since the literature researched in different bases found no studies addressing the two issues connectedly, CSF and stakeholders. The jointing analysis of the two constructs allows a contribution to stakeholder theory because the critical factors associated with the actors show how the action of these actors can affect specifically the development of a PPP. Thus, this study makes the connection between stakeholders and critical factors for the development of a PPP. Such connection is important because it allows decision makers to devise strategies

for developing relationships with such players, considering critical success factors associated with them, i.e. aspects that may facilitate or hinder the process of structuring a PPP.

Besides, the importance of the study also stems from the fact that we know little about the performance of public-private partnership projects in Brazil and their constraints (CABRAL; REIS, 2017). In addition, it should be stressed that partnerships between the public and private sectors are a current trend in public administration (CAVALCANTE, 2019).

In methodological terms, the article was built from the analysis of two Brazilian Government PPPs (multiple case study). We interviewed individuals who participated in the structuring process of these PPPs. Fourteen interviews were conducted with experts from the government bodies, public and private companies and international organizations. From these interviews it was possible to identify CSFs and stakeholders and categorize stakeholders based on the Mitchell *et al.* (1997) and Frooman (1999) models. The results shows that: i) the models are complementary since some of the most influential stakeholders are also the most powerful; ii) beyond stakeholders and critical factors already mentioned in literature, we have found one new stakeholder (PNUD) and new other critical factor (compliance with recommendations of oversight bodies). These results are relevant to the discussion the role of Stakeholders and CSFs in PPPs in the Federal Government because, for example, they demonstrate peculiarities of Brazilian Government PPPs. In this sense, the uniqueness of UNDP stems from the fact that the federal government used a technical cooperation agreement to hire consultancies for helping PPP projects structuring. The uniqueness of compliance with the recommendations of oversight bodies seems to stem from the pre-bidding process of PPP in the Federal Government in that the approval by BCA is a prerequisite for the completion of PPP structuring.

In addition to this introduction, this article has three more sections. The first presents the theoretical basis that structured the data analysis. The second section describes how the research was developed and presents data analysis results. The third section presents conclusions, research limitations and recommendations for future research.

## 2. Literature review

This section will cover the interface between PPPs and interorganizational cooperation. In addition, this section also includes the concept and identification of stakeholders and the concept of CSF. Furthermore, it addresses stakeholders and

critical factors found in other PPP studies.

## 2.1 Interorganizational cooperation and Public Private Partnership

PPP has been used since the late 1980s in a context of reduced the presence of the state in the economy (BRITO; SILVEIRA, 2005) and as a way to circumvent the lack of public resources to carry out investments in infrastructure (CUTRIM *et al.*, 2017). The state ceases to act directly in the implementation, providing space for private organizations to provide them. In this context, the private partners employ their expertise and their resources to implement them. Therefore, among other key elements to ensure the effectiveness of the provision of these services are the reputation and the technical expertise of the private partner (BUENO; BRELÀZ; SALINAS, 2016).

In this sense, PPPs is often characterized as a product of the State reform, undertaken in the 1990s, which led to a redefinition of state activities with significant expansion of the area susceptible to partnerships between the public and private sectors. In Brazil, the PPPs started from 2005 after the regulatory framework was created. In this context, countries have begun to adopt changes in the way infrastructure services are provided, fostering the establishment of institutional arrangements for partnerships between the public and private sectors (CABRAL *et al.*, 2016).

However, it should be emphasized that the "PPP does not imply less government, but a different role to be played by it" because, although services are delivered by the private partner, the government continues to be the responsible for setting quality/performance standards and for monitoring service provision (JAMALI, 2004, p. 109).

Thus, it seems that in order to constitute a PPP, the government and the companies involved establish a distinct organizational form, different from their original ones, in a context of cooperation. Therefore, establishment of a PPP requires governments to develop appropriate structures and skills to play this new role (FIRMINO, 2018).

Based on Franco's classification (2007), PPPs can be considered strategic process of interorganizational cooperation. It is because these organizations build partnerships to obtain the resources they need, but do not have (OLIVER, 1990). This seems to be the case with the PPP whereby the public partner seeks to obtain a resource that is not available (private sector expertise to build and run infrastructure facilities) and needs to be aimed at providing a good service to society.

Therefore, this partnership can be explained by the determinants of interorganizational relationships, because, as Oliver (1990) explains, one of the

reasons that lead organizations to join is access to the resource they do not have. Thus, the determining factor for this partnership is the achievement of efficiency. In this sense, there is empirical evidence of efficiency in PPPs contracts (BRITO; SILVEIRA, 2005). Moreover, they can be classified according to the strategic typology suggested by Franco (2007), since they seek to develop skills, improve the level of innovation and modernization (RODRIGUES; ZUCCO, 2018), decrease operational costs (CABRAL; REIS, 2017) and provide a better quality service (JERGER, 1996).

Another example showing that PPPs are an interorganizational cooperation form lies on the fact that PPPs also meet the criteria described by Silva and Coser (2006), namely, that partners must know their obligations in order to maintain the cooperative relationship. In this sense, the PPP is established under a contract describing all public partner and the concessionaire (private partner) obligations. In fact, this is an important critical factor as we will see later.

## 2.2 Stakeholders: definition, identification, and PPP

Freeman and Reed (1983) suggested two definitions for stakeholder that are still useful. A wide one, which they are any group or individual who can affect and be affected by the development of the organization's activities; and a restricted one, whereby stakeholders are those groups on which the organization depends for survival. These definitions were conceived for private organizations; however, a PPP is a hybrid organizational arrangement as we already point out. For this reason, in this research, the concept of stakeholder should be understood as any group or entity that can affect and/or be affected by the development of a PPP.

In order to identify the stakeholders, it is possible to start from their attributes (MITCHELL *et al.*, 1997), or their ability to retain strategic resources (FROOMAN, 1999). Among their differences, it should be noted that, while the first classifies stakeholders by creating a company's interest ranking as regards their action, the second guides the actions of the company based on understanding how stakeholders can act to fulfill their interests.

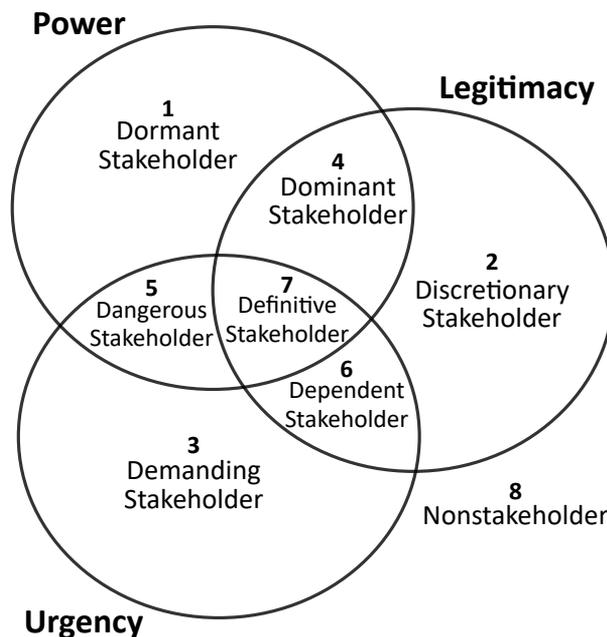
The typology of Mitchell *et al.* (1997) was created considering the following attributes: 1) the power to influence the organization - ability to achieve expected results; 2) the legitimacy of the relationship with the organization - widespread perception that the actions of a particular player are desirable or appropriate *vis-a-vis* a system of socially constructed norms and values (public interest); and 3) the urgency in meeting their interest - degree to which stakeholder demands immediate organization's managers attention. Thus, by combining these three attributes, the authors suggest that there are seven different types of stakeholders, as shown in Figure 1.

According to Mitchell *et al.* (1997), the dormant stakeholder, despite its power, is not used because it lacks legitimacy and urgency. The discretionary stakeholder holds legitimacy, but has no power to influence decision-making and lacks urgency in meeting its interests. The demanding has only urgency and needs to join a stakeholder who holds power or legitimacy to attract the attention of managers.

The dominant influences decision-making because it has power and legitimacy and, in general, develops formal mechanisms, *e.g.*, participation on the board to ensure the importance of their relationship with the firm. The dependent has urgency and legitimacy, however, has no power, and depends on another player to achieve its goals.

The dangerous has power and urgency and receives this name because it uses coercion and violence to try to achieve its goals, and as such should be monitored closely. The dependent should also be monitored, as it can draw power from another stakeholder to have its demands met. The definitive stakeholder is the most important stakeholder because it has power, legitimacy and urgency, which draw immediate and priority attention to this player. The dominating coalition in an organization tends to be composed of dominant and definitive players (MITCHELL *et al.*, 1997).

**Figure 1 – Classes of Stakeholders**



Source: Mitchell *et al.* (1997, p. 874).

Frooman (1999) developed an analysis method about the strategies that can be used by stakeholders to influence to organizations decision-making process, based on the Resource Dependency Theory. For the author, four strategies are applied by stakeholders: i) direct retention; ii) direct use; iii) indirect retention and iv) indirect use.

Resource retention strategies are "those in which there is a discontinuity in resource transfer by the stakeholder to the firm, with the intention of promoting a change in organization behavior" (FROOMAN, 1999, p. 196). In strategies of use, the stakeholder continues providing resources, but under certain conditions.

These strategies are complemented by the direct strategy, when the stakeholder manipulates the resource flow to the firm, and the indirect strategy, by which the stakeholder, lacking control over the resource, exerts influence through an ally that manipulates the resource flow. Based on them, Frooman (1999) established four types of relationships between organization and stakeholder: firm power, high interdependence, low interdependence, and stakeholder power.

Finally, it should be noted that literature has identified several PPP's stakeholders including public agencies, responsible for the preparation and implementation of PPPs, financier, consultants, citizens, as users of PPP services, concessionaire - companies that play the role of private partners - and oversight bodies.

### **2.3 Critical factors for PPP success**

International literature has identified certain critical factors for the PPPs success, which are described by Ismail (2013, p. 8) as being "the areas where obtaining favorable results is essential for managers to achieve goals". These critical factors can help to increase the attractiveness of PPP Project or hinder the structuring process because of that they can be classified in positive and negative factors (HWANG; ZHAO; GAY, 2013). Figure 2 summarizes these factors.

**Figure 2 – Critical factors identified**

Kind of Factor	Critical Factors	Papers
Positive	Appropriate risk allocation	Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz, Astesiano and Serebrisky (2014); Kyei and Chan (2015).
	Institutional apparatus	Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Weiermair, Peters and Frehse (2008); Jamali (2004); Ismail (2013); Jacobson and Choi (2008) and Liu and Wilkinson (2014); Firmino (2018)
	Project quality	Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Weiermair <i>et al.</i> (2008); Jamali (2004); Liu and Wilkinson (2014); Firmino (2018).
Positive	Favorable economic environment	Ismail (2013); Kyei and Chan (2015).
	Competitive bidding process	Firmino (2018)
	Favorable regulatory framework	Hwang <i>et al.</i> (2013); Ismail (2013); Sabry (2015); Kyei and Chan (2015).
	Compatibility between partners' expectations	Jamali (2004)
	Commitment of top tier government managers	Weiermair <i>et al.</i> (2008); Jacobson and Choi (2008)
	PPP entrepreneurial culture	Weiermair <i>et al.</i> (2008); Cutrim <i>et al.</i> (2017)
	Partners' commitment	Ismail (2013); Jacobson and Choi (2008); Kyei and Chan (2015).
	Popular support	Kyei and Chan (2015); Firmino (2018)
	Adequate communication with stakeholders	Weiermar <i>et al.</i> (2008); Kyei and Chan (2015).

Kind of Factor	Critical Factors	Papers
Negative	Political risk	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
	Legal risk	
	Environmental restrictions or Environmental impact of project	Kyei and Chan (2015); Cutrim <i>et al.</i> (2017).
	Difficulty in obtaining bank financing	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
	Budget Constraints	Azevedo and Azevedo (2017); Morales and Tagle (2017); Nose (2017).
	Lack of institutional apparatus	Cutrim <i>et al.</i> (2017)

Source: Authors.

These factors are considered critical to the success of PPPs and affects the viability of PPPs. For example, an appropriate regulatory framework along with economic conditions define the choices available to firms and their production costs. Thus, they impact on their profitability and the viability of their business (NORTH, 1991).

Another example is the budget constraint which is a critical factor because the remuneration of the private partner has a dependency of the public entity considering that the remuneration of the private derives from some combination of government payments and user fees (MASKIN; TIROLE, 2008). In the Brazilian case, this dependence is even greater, since there is a possibility that the private partner's revenue will be entirely due to the payment made by the government (MORAES; TAGLE, 2017). In this sense, a poor fiscal situation may be an indication that the public partner is unable to support the project (AZEVEDO; AZEVEDO, 2017). Furthermore, it should be emphasized that the weakness in governments' fiscal institutions can undermine the quality of project selection, increases contract disputes of PPPs and increasing government's probability to give guarantees as a way to attract the private partner (NOSE, 2017). Therefore, the budget constraint can be classified as a factor that may hinder PPP implementation.

### 3. Method

This is a qualitative approach research, with transversal cut, by a multiple case study. The case study is very common on the PPP research as it is possible to see in Cabral *et al.* (2016).

**Cases studied.** We have studied two Brazilian government PPPs: a) Military High School of Manaus (MSM) - is a PPP that aims at the construction and operation of a high school in Manaus with a capacity of about 1500 students. The term of the contract is 25 years.; b) Physical Education Center Admiral Adalberto Nunes (PECAN) - is a PPP that aims to implement the infrastructure, operation and maintenance of a sports complex of the Navy located in the city of Rio de Janeiro. The term of the contract is 25 years.

To select these PPP we have considered the following reasons: i) Cabral *et al.* (2016) said the more advanced the PPP, the better the analysis of the influence of the stakeholders throughout the PPP life cycle. And besides there are a high amount of PPP projects that are started but are not concluded. For example, in 2017, 281 PPPs projects were initiated, but only 3 were successful and had signed contracts (MÁXIMO, 2017). That's why we have chosen two PPPs that were in more advanced stages when the present study was performed.; ii) The cases we have studied refer to the two first PPPs projects of the Brazilian military forces.

**Data collection.** We interviewed individuals who participated in the structuring process of these PPPs, and who were involved for at least six months in the projects. Interviews were conducted between May to July 2014. The average duration of interviews was about 40 minutes. The interviews were recorded and transcribed. The interviewees who were in Brasilia were interviewed face to face and the others were interviewed by telephone.

Each participant was asked who would be the stakeholders in the process of structuring the PPPs studied. It is noteworthy that before the interview, participants were presented with the broad concept of stakeholder according to Freeman and Reed (1983). In addition, a form was developed from Falqueto, Hoffmann and Gomes (2013) which was based on Mitchell *et al.* (1997). A five-point Likert scale - 1 represents full disagreement and 5 represents full agreement - was used to numerically represent respondents' perceptions of power, legitimacy and urgency to each stakeholder (Table 1).

**Table 1 – Form based on Mitchell et al. (1997)**

Stakeholder	Does this stakeholder has the <b>power</b> to influence decision making to structure a PPP?					Are the requests of this stakeholder <b>legitimate</b> ?					Does the organization give priority ( <b>urgency</b> ) to this stakeholder requests?				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Stakeholder n															

Source: Authors.

Each participant was asked which would be the critical success factors of the PPPs studied. It is noteworthy that before the interview, participants were presented with the concept of CSF according to Ismail (2013). Additionally, respondents answered a form based on Falqueto *et al.* (2013) who used the Frooman's (1999) framework (Table 2).

**Table 2 – Form based on Frooman (1999)**

Stakeholder	Only influences the structuring process	It is only influenced by the structuring process	Influences and is influenced by the structuring process
Stakeholder n			

Source: Authors.

Fourteen interviews were conducted with experts from the following government bodies, public and private companies and international organizations, all of them can be classified as technical experts: i) 2 from the Brazilian federal government's PPP Unit; ii) 1 from the Brazilian Army; iii) 1 from the Brazilian Navy; iv) 2 from consulting firms specialized in economic and financial studies; v) 2 from consulting firms specialized in engineering and architecture studies; vi) 2 from law firms that provide assistance in the PPP legal studies; vii) 1 from an international agency – United Nations Development Program (UNDP); viii) 1 from the National Bank of Development – BNDES; and ix) 2 from oversight bodies (one from the Brazilian Court of Auditors - BCA and the other from the Brazilian General Controller Office–GCO). This distribution was aimed at maintaining parity between members of the public service and non-governmental organizations. The Table 3 summarize the information about the interviewees.

**Table 3 – information about the interviewees**

Interviewee	PPP	Entity	Position
E1		Army	Colonel
E2		PPP Unit	Manager
E6	MSM	Consulting firms specialized in economic studies	Manager
E3		consulting firms specialized in engineering studies	Manager
E4		law firm	Lawyer
E10		consulting firms specialized in engineering studies	Engineer
E14		Navy	Captain
E13	PECAN	Consulting firms specialized in economic studies	Manager
E8		Law firm	Lawyer
E7		PPP Unit	Technical Advisor
E11		Brazilian General Controller Office – Internal Control	Auditor
E5	MSM and PECAN	BNDES	Economist
E9		UNDP	Manager
E12		Brazilian Court of Auditors – External Control	Auditor

Source: Authors.

**Data Processing.** The stakeholders mentioned by at least two informants were selected and classified as internal or external (economic and political). Internal factors may include, among others, employees. The economic stakeholders include consumers (PPP users) and suppliers. Political stakeholders include, for example, federal government bodies, legislative bodies and regulatory agencies.

The stakeholders' power of influence was established based on the form described in Table 1. Since the form was completed by fourteen respondents, the following indicators were determined: i) more than seven answers in 1 and 2 or in 4 and 5: the majority of participants has a position for or against the statement presented; ii) more than seven answers in 3: it is not possible to draw inferences, since most of the participants neither agree nor disagree with the statement.

Regarding the identification of critical success factors, all CSFs mentioned by the informants were selected. The aforementioned factors were grouped, taking into account their semantics in order to identify the connections between stakeholders and CSF, a list of the identified stakeholders was presented for the interviewee to connect them to the critical factors. So, reasons for the connections were raised.

## 4. Results

### 4.1 Identification of stakeholders

Stakeholders mentioned during the interviews were compared with those found in the literature review. Results are described in Figure 3. In the column "Stakeholders identified" we highlighted (in bold) those that were not backed by the literature review. Figure 3 shows that a specific stakeholder to PPPs carried out in the case studies is UNDP. The singularity of UNDP stems from the fact that the Brazilian federal government used a technical cooperation agreement to have UNDP assistance to structure PPP projects.

**Figure 3 – Comparative table of identified stakeholders**

Stakeholder Literature Review	Authors that identified stakeholder	Stakeholders identified in the study
Public bodies responsible for the preparation and implementation of PPPs	Cutrim <i>et al.</i> (2017); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Cabral <i>et al.</i> (2016).	Ministry of Finance; Ministry of Planning; Chief of Staff; Army; Navy
Consumers	Schepper, Doods and Haezendonck (2014)	Users
Citizens	Gomes (2004)	Local society
Consultancy	Cutrim <i>et al.</i> (2017); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Cabral <i>et al.</i> (2016).	Consultancies
PPP Management Committee – PMC	Cabral <i>et al.</i> (2016)	PPP Management Committee – PMC
Oversight bodies	Gomes (2004); Cabral <i>et al.</i> (2016).	Oversight bodies
Financier	Cutrim <i>et al.</i> (2017); Schepper <i>et al.</i> (2014); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Cabral <i>et al.</i> (2016).	Financiers

Stakeholder Literature Review	Authors that identified stakeholder	Stakeholders identified in the study
Media	Gomes (2004)	Media
Local authorities	Cutrim <i>et al.</i> (2017); Gomes (2004)	Local public bodies and local authorities
Concessionaire	Schepper <i>et al.</i> (2014); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Cabral <i>et al.</i> (2016).	Concessionaire
-	-	<b>UNDP</b>
Suppliers	Schepper <i>et al.</i> (2014)	Suppliers

Source: Authors.

The stakeholders were classified assuming the Brazilian federal government to be the organization that is the object of the study. So, we propose three categories: internal, political and Economic. This is an adaptation of the typology proposed by Freeman (1984) which classified the stakeholders in internal and external. According to Freeman (1984), internal stakeholders are responsible for achieving the goals of the organization, such as employees. The external ones are those affected by the performance of the organization, but that do not participate in the organizational project as it is the case of users.

The adaptation of the typology proposed by Freeman (1984) was made because we noticed that the internal and external categories comprise within them stakeholders that have distinct characteristics and that, therefore, can be segmented. In this sense, for example, the bodies of the federal executive branch were classified as internal stakeholders and divided into two subcategories: back office and core business.

The first subcategory includes players who, although involved in the structuring process, are not part of the administrative structure responsible for implementing the project (Ministries of Finance and Planning and direct advisors of the President - Chief of Staff). They are important players because they take part on PMC and establish budgetary (Ministry of Planning) and financial (Ministry of Finance) guidelines. The second subcategory consists of those responsible for implementing and managing the project (Navy and Army).

The other categories refer to external stakeholders according to the typology of freeman (1984). In this way, the category of political stakeholder includes players

that have their own attributions as legislative bodies and/or regulatory agencies. This is the case of environmental agencies, local public bodies and authorities, as well as the BCA, which also plays the role of legislative body with respect to federal PPPs (Normative Instruction n. 81/2018). Also included in this category are players that are not federal public bodies and do not perform functions directly related to the attributions of the private partner.

However, these players have different functions in the studied PPP projects and so were classified in the following subcategories: supporters of the structuring process, social control agents and local authorities. In the first subcategory are those players that, while not integrating the federal government, provide support in the process of structuring a PPP, namely the consultants and the UNDP, which assist in the relationship between the federal government and the consultants.

The second subcategory includes the media and oversight bodies that, through their activities, provide information that promotes effective social control of PPP projects. The last subcategory includes local public bodies and authorities such as environmental agencies that are players in the structuring process, since they generate municipal regulations on topics such as taxation and environmental guidelines, which must be considered when structuring a PPP.

The category of economic stakeholder comprises project users, as suggested by Freeman and Reed (1983). Moreover, this category included stakeholders that do not have administrative ties with the Brazilian government and that perform functions relating to the attributions of the private partner. Thus, the identified stakeholders were classified according to Figure 4.

**Figure 4 – Stakeholders identified**

Categories	Stakeholders
Internal – Back office	1) Ministry of Finance
	2) Ministry of Planning
	3) Chief of Staff
	4) PMC
Internal – Core business	5) Army
	6) Navy
Political – Auxiliary	7) Consultants
	8) UNDP

Categories	Stakeholders
Political – Social Control	9) Media
	Oversight body
Political –Local Authorities	Local public bodies and authorities
	Users
Economic	Concessionaire
	Supplier

Source: Authors.

## 4.2 Critical success factors identified

The critical factors pointed out during the interviews were compared to the literature review, with column "CSF identified in the study" in Figure 5 highlighting (in bold) those that appear to be specific to the PPPs analyzed here. In addition, the identified critical success factors were classified into the following categories: political, administrative, environmental, cultural, economic and regulatory.

The political category has factors referring to the project's compliance with the guidelines from the top tier of government. The administrative category includes factors that are related to the work developed by government technical staff and the administrative structure of the bodies responsible for the structuring of PPPs. The environmental category covers the factor related to compliance with the environmental guidelines applicable to the project. Cultural factors are that one with relationship between the partners and the convergence of their interests. The economic category refers to factors according to the economic situation. Finally, the regulatory category covers aspects related to the project's regulation (legislation and supervisory structure).

**Figure 5 – CSFs identified**

Category	Type of CSF	CSF Literature Review	Authors that have identified CSF	CSFs identified in this study
Political	Positive	Commitment of high-ranking public managers or political support	Weiermair <i>et al.</i> (2008); Jacobson and Choi (2008); Kyei and Chan (2015).	Political interest
	Negative	Political risk	Cutrim <i>et al.</i> (2017);	Political risk

Category	Type of CSF	CSF Literature Review	Authors that have identified CSF	CSFs identified in this study
Administrative	Positive	Institutional apparatus (Well organized and committed public agency and good governance)	Brito and Silveira (2005); Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Weiermair <i>et al.</i> (2008); Jamali (2004); Ismail (2013); Jacobson and Choi (2008); Liu e Wilkinson (2014); Kyei and Chan (2015).	Institutional apparatus
		Project quality	Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Weiermair <i>et al.</i> (2008); Jamali (2004); Liu, Wang and Wilkinson (2016)	Project quality
		Appropriate risk allocation	Brito and Silveira (2005); Hwang <i>et al.</i> (2013); Queiroz <i>et al.</i> (2014); Kyei and Chan (2015).	Appropriate risk allocation
Adminis-trative	Positive	Good feasibility studies	Kyei and Chan (2015)	Prior analysis of Project costs and benefits
		Clarity of roles and responsibilities among Parties	Kyei and Chan (2015)	Well-drafted contract
		-	-	<b>Compliance with recommendations of oversight bodies</b>
		Government providing guarantees	Brito and Silveira (2005); Kyei and Chan (2015)	guarantees to public sector payment
		-	-	-

Category	Type of CSF	CSF Literature Review	Authors that have identified CSF	CSFs identified in this study
Regulatory	Positive	Appropriate or favorable or good regulatory framework	Brito and Silveira (2005); Hwang <i>et al.</i> (2013); Ismail (2013); Kyei and Chan (2015); Sabry (2015).	Appropriate regulatory framework
Cultural	Positive	PPP entrepreneurial culture	Weiermair <i>et al.</i> (2008); Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Existence of an entrepreneurial culture with PPP
		Commitment by both parties	Ismail (2013); Jacobson and Choi (2008); Kyei and Chan (2015).	Commitment between partners
		Compatibility between partners' expectations	Jamali (2004)	Compatibility between partners' expectations
Economic	Positive	Favorable economic environment or Sound economic policy	Ismail (2013); Kyei and Chan (2015).	Favorable economic environment
	Negative	Budgetary Constraints	Azevedo and Azevedo (2017); Morales and Tagle (2017); Nose (2017).	Budgetary restrictions
Environmental	Negative	Environmental restrictions or Environmental impact of project	Kyei and Chan (2015); Cutrim <i>et al.</i> (2017).	Environmental restrictions

Source: Authors.

Figure 5 shows that some CSFs that have been described in the literature have also emerged in this study. Thus, for example, the importance of the regulatory framework which importance is highlighted by the interviewee E5 who states that "if the regulatory part and the contract are not clear, the project will not be implemented or if it is implemented, it will generate a lot of conflicts that will not make it successful". In this sense, private investment in PPP is encouraged by the presence of a sound regulatory framework (SABRY, 2015) because it confers legal protection in the form of enforcement of contracts (PONGSIRI, 2002). Project quality

appears as important due to the needing for a definition of the project's scope and objectives (HWANG *et al.*, 2013).

The institutional apparatus seems relevant, among the other reasons, because it is necessary to have a governance structure to project (CUTRIM *et al.*, 2017). Note that cooperation demands coordination efforts because PPPs are formed by partners with their own management cultures and practices. Therefore, as noted by Wegner and Padula (2012), monitoring expectations and to what extent they remain aligned as the partnership progresses is important to maintain the parties' interest in collaborating.

Commitment between the partners and compatibility between their expectations constitute a CSF, because it is one of the most important factors in the establishment and maintenance of an inter-organizational relationship (CASTRO; BULGACOV; HOFFMANN, 2011). In this sense, the success of the provision of this service will depend on the relationship build between the public and private partners (BUENO; BRELÀZ; SALINAS, 2016).

The relevance of such a commitment with respect to the public partner is related to political interest since the commitment of this partner will match that of the top management in carrying out and aligning the project with the relevant public policy (WEIERMAIR *et al.*, 2008).

The appropriate allocation of risk to the partner that is best able to manage it appears to be important for a PPP since it allows reduction of costs and uncertainty. The reduction of the uncertainty found in the environment in which the partners operate by reducing costs and risks is one of the main objectives of strategic cooperation (FRANCO, 2007) such as PPPs (BRITO; SILVEIRA, 2005). The existence of budget restrictions is a critical factor as explained by the interviewee (E8), because "it can make the implementation of a PPP unfeasible".

A new factor that has not yet been found in the literature was mentioned in this study: compliance with the recommendations of oversight bodies. It seems to stem from the singularity of the pre-bidding process of a PPP in the federal government in that the approval by BCA is a prerequisite for the completion of PPP structuring.

#### **4.3 Connection between critical factors and stakeholders**

In this section we describe connections between the most important stakeholders and the critical factors related to them. We have expected the most relevant factors are those related these stakeholders.

Political interest was associated with the Navy and the Army. In this sense, the project must have the commitment of the top management tier of the Navy and of

the Army. This commitment is important, given that, as the E14 interviewee points out, "the Marine Corps Commander is a General Officer who belongs to the top naval administration. So if this senior management has a project in his area and is not committed to this project, he can stop the project at any stage".

This factor was also associated with the Ministries of Finance and Planning as they are part of the PMC, which is responsible for the analysis and authorization for the project. So, the project must align with the respective public policy of the federal government. If the project is not aligned with it, there will be no political interest to promote it. In other words, as the interviewee E5 pointed out, "if the government has no interest in executing the project, it will not happen". In the same sense, the relation between the PMC and the political interest was pointed out, because, as stated by the interviewee E2, "given its composition, the CGP mirrors the political will".

Another connection concerns the institutional apparatus that was associated with the Army and the Navy. Both military forces have a unit dedicated to structuring the project and a trained sectoral body to regulate and supervise the project implementation. In this sense, according to the interviewed E2, "in function of the elaboration of the project, the Army structured the PPP unit". The interviewee E14, when talking about the PPP of PECAN, points out that "the existence of experts to analyze the project is fundamental so that the Navy can leave reflected in the studies, the desire related to the project that is expected to develop".

The institutional framework was also related to the Ministry of Planning. This Ministry was involved in: i) the governance process of the project's structure; ii) technical discussions with consultants; and iii) generating training on PPP for municipal, state and federal civil servants. It should be emphasized that international experience shows that it is important to have a central public body responsible for coordinate project implementation, develop PPP expertise and disseminate it to other public bodies (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Project quality was linked to the Army, Navy and the Ministries of Finance and Planning in terms of their role in defining the project's scope and business model. This factor was related to the Ministries of Finance and Planning since, as E7 interviewer reported, "such ministries have the power to influence the business model of the project". Another reason to associate project quality with such federal government bodies is that, as E12 respondents argue, "these stakeholders have to be concerned about failures in the preparation of the Technical, Economic and Environmental studies".

A well-drafted contract was linked to federal bodies related to the project because it is expected that these stakeholders will avoid the occurrence of

problems in the project's modeling. In this sense, as E12 interviewer reported, "these stakeholders have to be concerned with inconsistencies in the obligations document, inconsistencies in performance indicators and failures in risk allocation."

Although the existence of an adequate regulatory framework has been attributed to the federal government bodies related to the project, such connection must be attributed to the Ministries of Finance and Planning, since neither the Navy nor the Army participate in discussions on alterations to the regulatory framework of federal PPPs. The importance of the theme is also highlighted by the interviewee E5 when he affirms that "if the regulatory part and the contract are not clear, the project will either be implemented or if it is implemented it will generate a lot of conflicts that will not make it successful".

The budgetary restriction factor was related to the Ministries of Planning and Finance due to the involvement of the former in the preparation of the Federal Budget, and the former's role in the financial availability of credits provided for in the Federal Budget. Compliance with the recommendations of oversight bodies was related to the Navy and the Army, given that they were the responsible bodies for submitting the project to prior approval by BCA.

Environmental restrictions and the lack of a competitive bidding process were associated with the Ministry of Planning (PPP unit), the Navy and the Army because these actors had know-how from their participation in several PPPs before. In this sense, as E12 respondent explains, "I consider that these risk factors are associated with the Unit of PPP because it holds know-how and knowledge because it participates across multiple PPPs. These are items she should be aware of when coordinating with the sector ministry".

Other factors associated with the major stakeholders were the existence of an entrepreneurial culture of PPPs, appropriate risk allocation, compatibility between the expectations of partners and commitment between the partners. However, it should be stressed that only the first factor was associated with all key stakeholders (Figure 6).

In relation to the existence of an entrepreneurial culture of PPPs, it should be emphasized that the existence of an entrepreneurial culture with PPP, as affirmed by interviewee E6, refers "not only to the government, but also to the concessionaire, financiers and suppliers". In relation to appropriate risk allocation, it was associated with most of the key stakeholders because, as pointed out by the interviewee E12, "these stakeholders must be concerned about inconsistencies and failures in risk allocation".

The commitment between the partners concerns the concessionaire, because, as explained by the interviewee E14, "if the company is not committed, there is no

need to talk about partnership". Considering that the commitment must be mutual, this factor was attributed to the public agencies that celebrate the PPP (Navy and Army) contract.

The previous analysis of costs and benefits was connected to the Ministry of Planning and the Navy, due to the role of these players in the project's economic feasibility. In this sense, as pointed out by the interviewee E8, "certainly the decisions of the Navy taken with or without adherence to the studies carried out end up compromising or making feasible the project".

Finally, the existence of a favorable economic environment was associated with the Ministries of Finance and Planning due the role of these stakeholders in the implementation of economic policy.

The identification of the critical factors associated with such stakeholders allows us to understand the importance conferred to them according to an analysis made from a theoretical perspective by Mitchell *et al.* (1997). The Army is a definitive stakeholder because it is associated with factors that give it power, legitimacy and urgency. Thus, these attributes appear to result from this player's association with factors such as political interest. Regarding this issue, attention should be drawn to aspects related to the project's alignment with federal government policy. Such engagement provides what Mitchell *et al.* (1997) call urgency in meeting interest and the power to influence the PPP structuring process.

The project's alignment with federal government policy enables the attribute of legitimacy, as an adaptation to of Mitchell *et al.* (1997)'s concept: a PPP contributes to the perception that the project is an consistent action with public interest (socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions). Power also stems from the role played by the Army in the preparation of the contract according to its own interests. This player also has the power to influence the project because of its association with the project's quality factor, given that it is responsible, among other things, for defining the project's scope and criteria used to select the private partner.

The Ministry of Planning is also a definitive stakeholder, which seems to result from its association with: (A) the institutional apparatus (power) because this Ministry has a PPP unit dedicated to structuring the project; (B) adequate regulatory framework (power) that it helped draft and is able to change; (C) favorable economic environment (power), since it can provide funds for PPPs of federal entities; (D) budgetary restrictions (power), as it controls the federal budget (urgency); and (E) political interest (legitimacy), as it is part of the PMC. This result is related to that found by Palovita and Aho (2010), who claim that public policy makers can be considered definitive stakeholders.

The Ministry of Finance is a dominant stakeholder, which seems to result from its association with: (1) the favorable economic environment (power), as a result of its influence on the availability of financial resources that are earmarked for financing lines; (2) regulatory framework (power), which relates to guarantees to PPPs; (3) budgetary restrictions (power); and (4) political interest (legitimacy), as a member of the PMC. This result is related to that found by Gomes (2004), who claim that public policy makers can be considered the most important stakeholders.

The Navy is a dominant stakeholder, which seems to result from its association with: (I) the institutional apparatus (power), since it has multidisciplinary experts who provide their thoughts on the project; (II) political interest (legitimacy), due to the commitment of the top tier of naval administration, which provides the power to influence the structuring process; and (III) project quality and drafting of the contract (power), because as public partner it can establish the scope and selection criteria for the private partner. These results can be seen on Figure 6.

**Figure 6 – Connections identified**

Critical Factor	Stakeholder			
	Army	Navy	M. Planning	M. Finance
Political interest	x	x	x	x
Institutional apparatus	x	x	x	
Project Quality	x	x	x	x
Adequate regulatory framework			x	x
Entrepreneurial culture with PPP	x	x	x	x
Commitment between the partners	x	x		
Favorable economic environment			x	x
Appropriate risk allocation	x	x	x	
Prior analysis of costs and benefits		x	x	
Compliance with recommendations of oversight bodies	x	x		
Compatibility between the partners' expectations	x	x	x	
Well-drafted contract	x	x	x	x

Critical Factor	Stakeholder			
	Army	Navy	M. Planning	M. Finance
Negative	Environmental restrictions	x	x	x
	Budgetary restrictions			x
	Lack of competitive bidding process	x	x	x

Source: Authors.

The use of the Frooman (1999) framework revealed that some of the most influential stakeholders are also the most powerful (Navy, Army, Ministry of Planning and Ministry of Finance). Thus, there seems to be an association between influence and the power attribute because the stakeholder is able to influence an organization when it has, among other factors, "control over resources, over technical skills, and power resulting from legal prerogatives" (GOMES, 2004, p. 47).

Our results show that most stakeholders influence and are influenced by the PPP structuring process actors (Ministry of Planning, Ministry of Finance, Chief of Staff, Army, Navy and others), which highlights the mutual dependence between these stakeholders and the PPP structuring process. The PMC, consultants, oversight bodies and the UNDP were classified as stakeholders that only influence PPP structuring. In this situation, the stakeholder has an influence on the process, but does not depend on it or suffer its influence, which seems to be a scenario where power lies with the stakeholder.

Finally, we have identified users, local society, suppliers and the concessionaire as stakeholders who are only influenced by that structuring process. This scenario is called power of the firm, in this case, the public organization. A summary of these results is presented in Figure 7.

**Figure 7 – Relationship of influence between stakeholders and structuring of the PPPs**

Does the PPP structuring process influence stakeholders?	Do stakeholders influence the PPP structuring process?	
	No	Yes
No	<b>Low interdependence</b>	<b>Power of the Organization</b> users, local community, suppliers and concessionaire
	<b>Power of the Stakeholder</b> PMC, consultants, oversight bodies and UNDP	<b>High interdependence</b> Ministry of Planning, Ministry of Finance, Chief of Staff, Army, Navy, Financiers, Media and Local Public Bodies
Yes		

Source: authors based on Frooman (1999).

In summary, the results demonstrate that a new actor (UNDP) and one new critical success factor (compliance with the recommendations of oversight bodies) were identified. Furthermore, when comparing our results about stakeholders according to Mitchell *et al.* (1997)'s model and those that have influence over the company (Frooman (1999)'s framework), we find that some of the most influential stakeholders are also the most powerful (Navy, Army, Ministry of Planning and Ministry of Finance).

## 5. Conclusions

The present study aimed to identify the relationship between stakeholders and critical success factors in the Brazilian Government PPPs in order to contribute to the literature gap, since the literature researched in different bases found no studies addressing the two issues connectedly, CSF and stakeholders. Thus, this study makes the connection between them. The joint analysis of the two constructs also allows a contribution to Stakeholder Theory because the critical factors associated with the actors show how the action of these actors can affect the development of a PPP.

Stakeholders and CSFs were identified and compared with those described in the literature. In this sense, this work contributes to the theoretical body about PPP stakeholders because we identified a new actor (UNDP) that has not been found in priors studies. In the same sense, about the critical factors, this study's contribution

is to draw attention to a new one that has not been pointed out by the literature consulted: compliance with the recommendations of oversight bodies. Besides, the stakeholders and CSFs were connected according the reasons for the connections appointed by the informants.

In addition to identifying the stakeholders and critical factors, we also have verified the influence power of such players. In this sense, the majority of interviewees chose as the most influential the public bodies of the federal government responsible for structuring, namely, Navy, Army and Ministries of Planning and Finance, which corroborates previous studies such as those of Gomes (2004).

Furthermore, the results about stakeholders identification according to Mitchell *et al.* (1997)'s and Frooman (1999)'s models show that it is possible to connect these two classifications. So, the models we have used are complementary since some of the most influential stakeholders are also the most powerful. This study also reinforces the applicability of the Freeman and Reed (1983) seminal concept of stakeholder, but as an addition (influences and is influenced) and not as an exclusion (influences or is influenced).

We have noted, however, that this study is subject to the inherent limits to qualitative research approach that uses interviews to data collection. We also have noted that our study's inferences should not be generalized, because it is a case study about the two first PPP of the military forces that were more advanced in the moment of realization of the research. Thus, it is not possible to extend our results and conclusions to all PPPs in Brazil, even though it is possible do draw some lessons on the subject. It was not possible to investigate a greater number of cases due to the researchers' resource limit.

In addition, our study observed stakeholders and critical factors related to the structuring process. Therefore, the results cannot be extended to the phases of PPP management because such phases occur after the structuring process. Given the above, one of the recommendations for future research is to apply the same methodology with stakeholders related to the post-structuring phase (PPP management).

Finally, we also recommend to enlarge the sample of PPPs analyzed, *i.e.*, to apply the same methodology, but to research the structuring of state and municipal PPPs. That way, one can develop a comparative study with a view to developing inputs for later generalization. In addition, considering that there are other stakeholder identification and categorization models, we recommend to apply the methodology using other models, enriching this approach in the study of PPPs and allowing comparing the explanatory power of each model.

## References

- AZEVEDO, D.; AZEVEDO, P. F. Nem muita folga, nem muito aperto: a relação entre restrição fiscal e parcerias público-privadas. In: *EnANPAD, 2017, São Paulo. Anais do EnANPAD 2017*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2017. v. 1. p. 1-22.
- BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.
- BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. *Revista do Serviço Público*, v. 67, edição especial, p. 7-28, 2016.
- CABRAL, S.; FERNANDES, A.; RIBEIRO, D. Os Papéis dos *Stakeholders* na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016.
- CABRAL, S.; REIS, C. J. O. Parcerias público-privadas em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 551-579, 2017.
- CASTRO, M.; BULGACOV, S.; HOFFMANN, V. E. Relacionamentos Interorganizacionais e Resultados: Estudo em uma Rede de Cooperação Horizontal da Região Central do Paraná. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 1, p. 25-46, 2011.
- CAVALCANTE, P. L. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.
- CUTRIM, S.; TRISTÃO, J.A.M.; TRISTÃO, V.T.V. Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas. *Revista Espacios*, v. 38, n. 22, p. 29-43, 2017.
- FALQUETO, J.; HOFFMANN, V. E.; GOMES, R. C. A influência dos stakeholders na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior. In: *XXXVII Encontro da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM Administração - enANPAD*, Rio de Janeiro, p. 1-16, 2013.
- FIRMINO, S. I. Fatores Críticos de Sucesso das Parcerias Público-Privadas: Aspectos Político-Institucionais. Estudo de Caso das Rodovias em Portugal. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.
- FRANCO, M. J. B. Tipologia de processos de cooperação empresarial: uma investigação empírica sobre o caso português. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 3, p. 149-176, 2007.
- FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and Stakeholders: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Massachusetts, Pitman, 1984
- FROOMAN, J. Stakeholder influence strategics. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.
- GOMES, R. C. Who are the relevant stakeholders to the local government context?

- Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English local authorities. *Brazilian Administration Review*, v. 1, n. 1, p. 34-52, 2004.
- HODGE, G; GREVE, C. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*. v. 67, p. 545–558, 2007.
- HWANG, B. G.; ZHAO, X.; GAY, M. J. S. Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. *International Journal of Project Management*, v. 31, p. 424-433, 2013.
- ISMAIL, S. Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, v. 5, n.1, p. 6-19, 2013.
- JACOBSON, C.; CHOI, S. Success factors: public works and public-private partnerships, *International Journal of Public Sector Management*, v. 21, n. 6, p. 637 – 657, 2008.
- JAMALI, D. A public private partnership in the Lebanese telecommunications industry: critical success factors and policy lessons. *Public works Management Policy*, v. 9, p.103-119, 2004.
- JARILLO, J. C. On strategic networks. *Strategic Management Journal*, v. 9, n. 1, p. 31-41, 1988.
- JERGER, E. Parcerias público-privado. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.1, p. 165-179, 1996.
- KYEI, R. O.; CHAN, A. P. C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, v. 33, p. 1335–1346, 2015.
- LIU, T.; WILKINSON, S. Using public-private partnerships for the building and management of school assets and services. *Engineering, Construction and Architectural Management*, v. 21, n. 2, p. 206 – 223, 2014.
- LIU, T.; WANG, Y.; WILKINSON, S. Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in public–private partnerships: a comparative analysis of Australia and China. *International Journal of Project Management*, v. 34, p. 701-716, 2016.
- MASKIN, E.; TIROLE, J. Public-Private Partnerships and Government Spending Limits. *International Journal of Industrial Organization*, v. 26, n. 2, p. 412-420, 2008.
- MÁXIMO, L. *PPPs têm recorde de projetos, mas apenas três avançam*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5239665/ppps-tem-recorde-de-projetos-mas- apenas-tres-avancam>>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.
- MORAES, m. s.; TAGLE, G. R. *Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada. Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nota Técnica n° IDB-TN-1246, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/publication/os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-publico-privada-estudo-de-caso-do>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

- NORTH, D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- NOSE, M. *Enforcing Public-Private Partnership Contract: How do Fiscal Institutions Matter?* International Monetary Fund. IMF Working Papers n° WP/17/243, 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/11/15/Enforcing-Public-Private-Partnership-Contract-How-do-Fiscal-Institutions-Matter-45353>>. Acesso em: 05 ago. 2019.
- OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *The Academy of Management Review*, v. 15, n. 2, p. 241-265, 1990.
- PALOVITTA, A.; AHO, V. Recognizing definitive stakeholders in corporate environmental management. *Management Research Review*, v. 33, n. 4, p. 306-316, 2010.
- PONGSIRI, N. Regulation and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, v.15, n. 6, p. 487 – 495, 2002.
- POWELL, W. W. Neither market nor hierarchy: networks forms of organization. *Research of Organizational Behaviour*, v. 12, p. 295-336, 1990.
- QUEIROZ, C.; ASTESIANO, G.; SEREBRISKY, T. *An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint*. Inter-American Development Bank. Technical note n° IDB- TN- 641, 2014. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/6399?locale-attribute=en>>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- RODRIGUES, B.; ZUCCO, C. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1237-1257, 2018.
- SILVA, C. M.; COSER, C. Rede de Relações Interorganizacionais no Campo Organizacional de Videira - SC. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 4, p. 9-45, 2006.
- WEGNER, D.; PADULA, A. D. Quando a cooperação falha: um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional. *Revista de Administração Mackenzie*. v. 13, n. 1, p. 145-171, 2012.
- WEIERMAIR, K.; PETERS, M.; FREHSE, J. Success factors for public private partnership: cases in Alpine Tourism development. *Journal of Services Research*, Special Issue, p. 7-21, 2008.
- SABRY, M. I. Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, v. 28, n. 7, p. 566 – 582, 2015.
- SCHEPPER, S.; DOOMS, M.; HAEZENDONCK, E. Stakeholder dynamics and responsibilities in public private partnerships: a mixed experience. *International Journal of Project Management*, v. 32, n. 7, p. 1210-1222, 2014.
- THAMER, R.; LAZZARINI, S. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

**David Curtinaz Menezes**

Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Direito pela Universidade Salvador e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

**Valmir Emil Hoffmann**

Universidade de Brasília (UnB)

Doutor em Administração de Empresas pela Universidad de Zaragoza, Espanha.

Diretor Científico da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

**Helio Zanquetto Filho**

Universidade Federal do Espírito Santo (EFES).

Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Professor Efetivo (Associado) da Universidade Federal do Espírito Santo

# Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas

**Hugo Alves Silva Ribeiro**

*Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)*

**Gizelle Coelho Netto**

*Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)*

**Nathane Eva Santos Peixoto**

*Instituto Federal de Brasília (IFB)*

**Carlos Henrique Rocha**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Para realizar determinados serviços, algumas entidades públicas brasileiras realizam cobranças de valores. Esses montantes podem ser tratados como taxas, contribuições ou emolumentos. Em se tratando especificamente de emolumentos, o valor a ser cobrado deveria considerar o custo de utilização efetiva ou potencial do serviço público realizado, não podendo contemplar fatos geradores idênticos àqueles abarcados por impostos. Diante da dificuldade que algumas instituições têm para determinar os valores de cobrança dos emolumentos, este artigo tem por objetivo propor um método de cálculo capaz de facilitar e fundamentar a tomada de decisão dos gestores. O método desenvolvido adaptou conceitos inerentes ao *Standard Cost Model*, amostragem do trabalho e custeio baseado em atividades (ABC). Para analisar a viabilidade de implantação, essa técnica foi aplicada a uma das atividades da Agência Nacional de Transportes Terrestres que realiza a cobrança de emolumentos. Como resultado, o método se apresentou satisfatório para a finalidade proposta.

**Palavras-chave:** emolumentos, método de cálculo, MIVE

---

[Artigo recebido em 19 de dezembro de 2017. Aprovado em 29 de abril de 2019.]

## **Método para el cálculo de emolumentos de servicios públicos: una aplicación al transporte internacional de mercancías por carretera**

Para realizar determinados servicios algunas entidades públicas brasileñas realizan cobros de valores. Estos importes pueden ser tratados como tasas, contribuciones o emolumentos. En lo que se refiere específicamente a emolumentos, el valor a ser cobrado debería considerar el costo de utilización efectiva o potencial del servicio público realizado, no pudiendo contemplar actividades idénticas a aquellas abarcadas por impuestos. Ante esta dificultad que algunas instituciones tienen para determinar los valores de cobro de los emolumentos, este artículo tiene por objetivo proponer un método de cálculo capaz de facilitar y fundamentar la toma de decisión de los gestores. El método desarrollado adaptó conceptos inherentes al *Standard Cost Model*, muestreo del trabajo y costeo basado en actividades (ABC). Para analizar la viabilidad de implantación, esa técnica fue aplicada a una de las actividades de la Agencia Nacional de Transportes Terrestres que realiza el cobro de emolumentos. Como resultado, el método se presentó satisfactorio para la finalidad propuesta.

**Palabras clave:** emolumentos, método de cálculo, MIVE

## **Method for emolument calculating: an application to international road freight transport**

To perform certain services some Brazilian public entities charge values. These amounts can be treated as fees, contributions or emoluments. When dealing specifically with emoluments, the amount to be charged should consider the cost of effective or potential use of the public service performed, and cannot contemplate identical activities to those covered by taxes. In view of the difficulty that some institutions have in determining the emoluments values, this paper aims to propose a calculation method capable of support the decision-makers. The developed method adapted concepts inherent to the Standard Cost Model, work sampling and Activity Based Costing (ABC). In order to analyze the feasibility of implantation, this technique was applied to one of the activities of the National Land Transport Agency that charges emoluments. As a result, the method was satisfactory for the proposed.

**Keywords:** emoluments, method of calculation, MIVE

## Introdução

A cobrança de emolumentos é muito comum no serviço público brasileiro. Seu fundamento jurídico foi dado pelo artigo 98 da Constituição Federal, ao estabelecer que os “emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas” (BRASIL, 1988). O emolumento é considerado um serviço público prestado em caráter particular (SABBAG, 2010), e tratado como taxa pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1995; 1999), fazendo com que as diretrizes do art. 77 da Lei nº 5.172/1966 devam ser seguidas:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas (BRASIL, 1966).

Diante disso, interpreta-se que o cálculo de emolumentos deve considerar a utilização “efetiva” ou “potencial” de serviço público específico e divisível, não podendo contemplar fatos geradores idênticos àqueles abarcados por impostos. Como consequência, determinar o valor a ser cobrado pelo serviço público torna-se uma atividade complexa, justificando estudos mais aprofundados.

Este artigo tem por objetivo desenvolver um método de cálculo de emolumentos que atenda à legislação brasileira, capaz de ser adaptado a qualquer instituição pública interessada, a fim de fundamentar a tomada de decisão da entidade gestora. Para validação dessa técnica, decidiu-se por aplicá-la aos serviços de habilitação do transporte rodoviário internacional de cargas, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), devido à sua maior complexidade, tendo em vista a necessidade de satisfazer o princípio da reciprocidade com os demais países, e se adaptar à realidade dos transportadores, os quais são o elo principal da logística internacional. O método desenvolvido adaptou conceitos do *Standard Cost Model*, amostragem do trabalho e custeio baseado em atividades.

## Referencial teórico

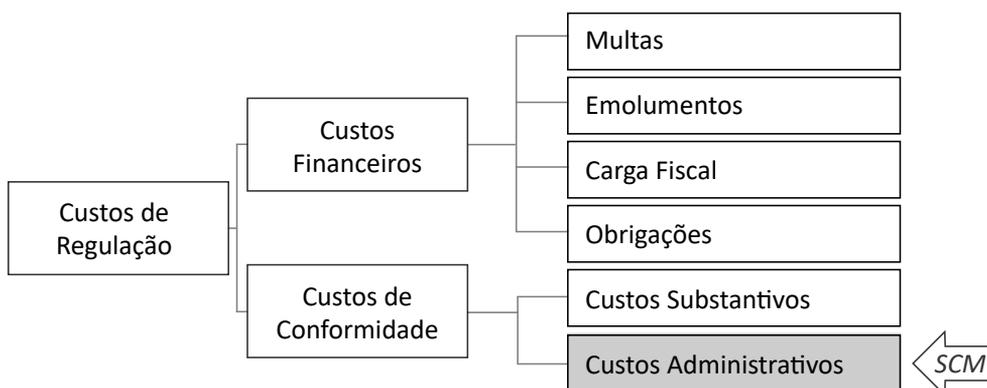
Considerando que a cobrança de emolumentos deve seguir aquilo estabelecido pela supracitada Lei nº 5.172/1966 (BRASIL, 1966, 1995, 1999), o principal desafio está em identificar os valores dos recursos utilizados “efetivamente” e “potencialmente”

para realização de determinada tarefa. Sabendo que o custo pode ser definido como o gasto relativo aos bens e serviços utilizados na realização da atividade (MARTINS, 2003), pode-se entender por custos “efetivos” aqueles incorridos na execução do serviço (STEPHEN, 1993), enquanto os custos “potenciais” são tratados pelos economistas como custos de oportunidade (VARIAN, 2003), cujo cálculo é um desafio e se torna uma preocupação constante para o gestor (CATELLI *et al.*, 2014).

Existe uma técnica desenvolvida com a finalidade de identificar os diversos “custos administrativos” das instituições, oriundos da necessidade de cumprimento de suas obrigações legais. Essa ferramenta é chamada de *standard cost model* (SCM) ou modelo de custo padrão, e consiste em uma das etapas para determinar os gastos que uma empresa tem para cumprir com as imposições regulatórias do governo (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2004).

Por exemplo, uma empresa que adquire filtros para cumprir com as cotas de emissão de poluentes possui um “custo de conformidade substantivo”, o qual é um gasto para se adequar ao regulamento estatal (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2004). Do mesmo modo, a empresa deve arcar com os impostos, tributos, emolumentos e eventuais multas, também exigidos pelo governo, que são tratados como custos financeiros (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2004). Ademais, existem outros custos normalmente não contabilizados, que são oriundos da produção e submissão dos documentos necessários para a instalação dos filtros ou a manutenção de registros da emissão de agentes poluentes, que são chamados de custos administrativos (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2004). O SCM foi desenvolvido para determinar esses custos administrativos das empresas (Figura 1), também entendidos como custos burocráticos.

**Figura 1 – Âmbito de aplicação originalmente proposto pelo SCM**



Fonte: adaptado da OECD (2004).

O modelo de custo padrão foi desenvolvido no início do século 21 na Holanda (NIJSEN; VELLINGA, 2002) e já está sendo utilizado, em nível global, em diversos setores de interesse público, tais como: determinação de custos no setor de transporte público urbano da Itália (AVENALI *et al.*, 2016); redução no custo de tratamento de câncer em hospital universitário da Bélgica (NEYT *et al.*, 2005); ou redução dos custos de transições econômicas gerados pela implementação regulatória das autoridades governamentais, conforme estudos da Universidade de Amsterdam (DEN-BUTTER; DE-GRAAF; NIJSEN, 2009).

A preocupação com os custos aplicados ao setor público envolve autoridades do mundo e vem sendo tratada há vários anos (VAZAKIDIS; KARAGIANNIS; TSIALTA, 2010; OSEIFUAH, 2014). No Brasil, o trabalho de Silva, Davis e Viveiros (2014) consolidou um extenso referencial teórico sobre a contabilidade de custos direcionados à administração pública, no sentido de estabelecer os Gastos de Posse Estratégica na Marinha do Brasil, ao passo que Borinelli *et al.* (2014) relata a importância de identificar os custos vinculados à prestação de serviços públicos para a cobrança de emolumentos.

Luque *et al.* (2008) apresentam alguns modelos conceituais para a identificação dos custos, enquanto Alonso (1999) propõe que seja utilizada a técnica de “custeio baseada em atividades” (*Activity-Based Costing* – ABC). Nesse método, os custos são inicialmente atribuídos às atividades e, posteriormente, aos produtos e serviços. A técnica apoia-se no conceito de que cada tarefa consome recursos e, conseqüentemente, dinheiro (MAHER, 2001). Por meio dele é possível proporcionar uma boa referência de custos, inclusive facilitar a identificação de custos de oportunidade das atividades do serviço público.

O trabalho de Hamann *et al.* (2014) aplicou o custeio ABC como mecanismo de custos para o Poder Judiciário do Distrito Federal. Já Amaral *et al.* (2014) citaram que o Sistema de Informações de Custo (SIC) do Governo Federal, embora importante para fixar preços públicos e taxas, não seria capaz de obter os custos diretos dos serviços ofertados, os quais exigiriam maiores detalhamentos e mensurações. É nesse sentido que esta pesquisa pretende avançar, aliando métodos já existentes para facilitar a definição de valores de emolumentos comumente cobrados no serviço público brasileiro.

No entanto, mesmo propondo a utilização conjunta das técnicas do SCM e do custeio ABC, ainda permanece um entrave: identificar o tempo da realização de atividades do serviço público para fins de rateio dos custos levantados. Por essa razão que este artigo propõe a adaptação do método conhecido por amostragem do trabalho, uma complementariedade das técnicas desenvolvidas por Frederick Taylor intitulada por cronoanálise, que buscava determinar o tempo necessário

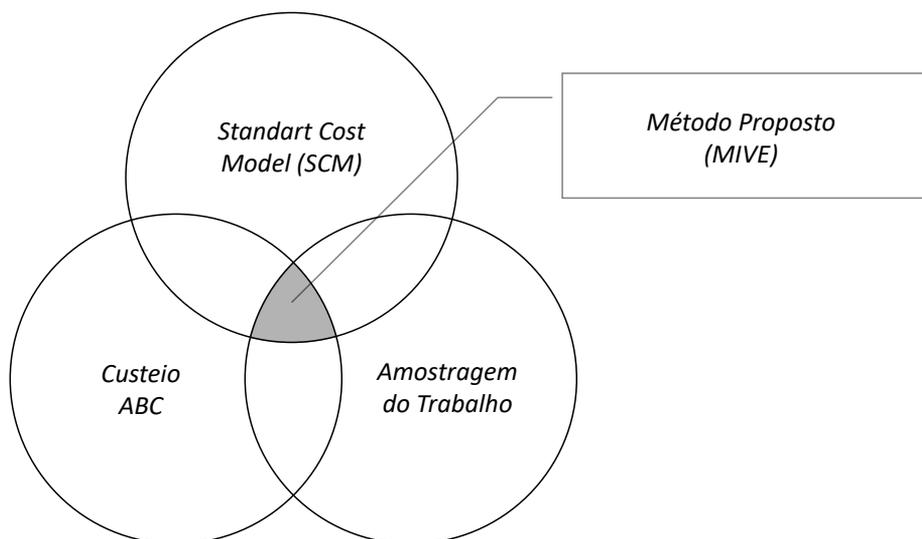
para conclusão dos processos de uma instituição (CHIAVENATO, 2006). O método de amostragem do trabalho foi originalmente desenvolvido na indústria têxtil inglesa (BARNES, 1977) com o propósito de possibilitar a coleta de informações acerca da distribuição das atividades da fábrica em um dia de trabalho (NORDSTROM, 1961).

De forma simplificada, a técnica de amostragem do trabalho consiste em fazer observações diretas em intervalos de tempo aleatórios ou sistemáticos, de um ou mais operadores, e analisar o seu trabalho produtivo. Durante a observação, verifica-se apenas se uma tarefa está sendo ou não realizada, assim, não é feita medida de tempo efetivamente. O tempo de realização da atividade é estimado utilizando-se a proporção do tempo entre o número de observações realizadas durante um período de trabalho e quantidade de itens produzidos (LIBRELOTTO *et al.*, 2000).

### Método de pesquisa

Diante do exposto, este artigo desenvolveu o método de identificação de valores de emolumentos (MIVE), o qual mescla elementos de três técnicas distintas: SCM, custeio ABC e amostragem do trabalho (Figura 2). Essa técnica foi elaborada para fundamentar a tomada de decisão do gestor público a respeito do cálculo de emolumentos que atenda à legislação brasileira.

**Figura 2 – Enquadramento metodológica do método de identificação dos valores de emolumentos (MIVE)**



Fonte: elaboração própria.

As etapas metodológicas do MIVE foram adaptadas do SCM, enquanto as técnicas de identificação dos custos foram oriundas do método do custeio ABC, cujo rateio foi dado por meio dos tempos obtidos mediante as adequações da amostragem do trabalho. Com essa abordagem, o MIVE consiste nos seguintes passos:

- Etapa 1: mapeamento das atividades (dos processos).
- Etapa 2: identificação do tempo despendido por atividade.
- Etapa 3: identificação dos custos efetivos incorridos na execução do serviço.
- Etapa 4: identificação dos custos potenciais que envolvem a atividade por meio do rateio dos eventuais custos de oportunidade.
- Etapa 5: identificação do custo total da atividade (valor do emolumento).
- Etapa 6: análise comparativa do custo total identificado.

A primeira etapa se refere ao mapeamento das atividades (dos processos), que permite representar, de forma lógica e sequencial, o serviço efetivamente realizado. O trabalho de Pinho *et al.* (2007) apresenta várias técnicas para esse mapeamento, mas dá enfoque em duas delas: fluxograma e mapa de processos (RIBEIRO, 2015). A utilização de cada técnica dependerá do interesse do gestor, e a elaboração desse mapa é pré-requisito para continuidade do MIVE.

A segunda etapa do método consiste no cálculo do tempo despendido por cada atividade. A identificação desse tempo é essencial tendo em vista que o rateio dos custos terá como referência essa variável. Caso a atividade realizada seja baseada em processos bem definidos e altamente repetitivos, recomenda-se a utilização da técnica de cronoanálise, ou seja, a cronometragem do tempo de operação (BARNES, 1982). No entanto, como boa parte do serviço público possui processos com atividades mistas realizadas por um mesmo operador, bem como deve contemplar tempos de filas processuais, a adaptação da técnica de amostragem do trabalho pode-se apresentar mais atrativa (NORDSTROM, 1961). Como resultado, essa técnica possibilita ter um panorama geral do percentual do tempo que cada atividade está consumindo.

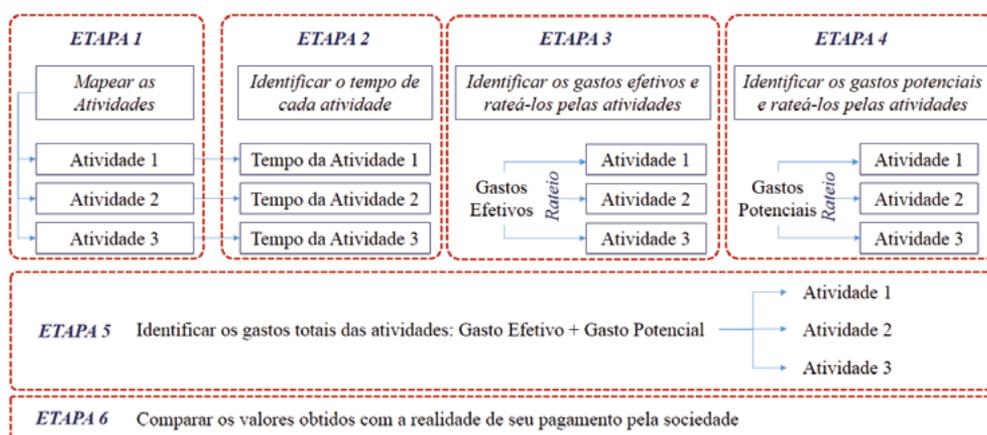
A terceira etapa exige a identificação de todos os gastos efetivamente existentes para realização da atividade. Entre eles, podem-se citar o custo direto de pessoal, o custo indireto de pessoal (custos gerenciais, por exemplo) e o custo com instalação física do departamento.

A quarta etapa amplia o rol dos gastos ao inserir os custos potenciais e custos de oportunidade, tais como o custo com eventuais cobranças judiciais ou multas. Destaca-se que quando não é possível identificar custos potenciais, podem-se realizar aproximações percentuais, como, por exemplo, aquelas utilizadas pelos aplicadores do SCM, que sugerem adicionar de 20% a 30% do valor obtido para os

gastos efetivos, o qual é conhecido por “*overhead*” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2004).

A quinta etapa do MIVE trata do simples somatório dos custos identificados nas etapas anteriores a fim de determinar o custo total de cada atividade. Por fim, a sexta etapa propõe que o resultado obtido seja analisado no ambiente em que o emolumento é cobrado, verificando a conveniência de exigir que a sociedade pague o montante calculado para a realização do serviço. Caso o valor encontrado seja muito superior àquele que a população estaria disposta a pagar, há indicativos de que o fluxo deve ser revisto, na tentativa de identificar eventuais desperdícios no processo. A Figura 3 resume o método proposto.

**Figura 3 – Método de identificação de valores de emolumentos (MIVE)**



Fonte: elaboração própria.

## Aplicação do método para cálculo de emolumentos

Para verificar a viabilidade de utilização do MIVE, essa técnica foi aplicada em uma das atividades da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que realiza a cobrança de emolumentos. Entre as diversas atribuições, essa autarquia tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços e à exploração de infraestrutura de transportes terrestres (BRASIL, 2001). Considerando os serviços que possuem cobrança de emolumentos, destaca-se a habilitação do transportador rodoviário internacional de cargas, a qual é de grande complexidade e pode envolver aspectos relacionados às negociações internacionais.

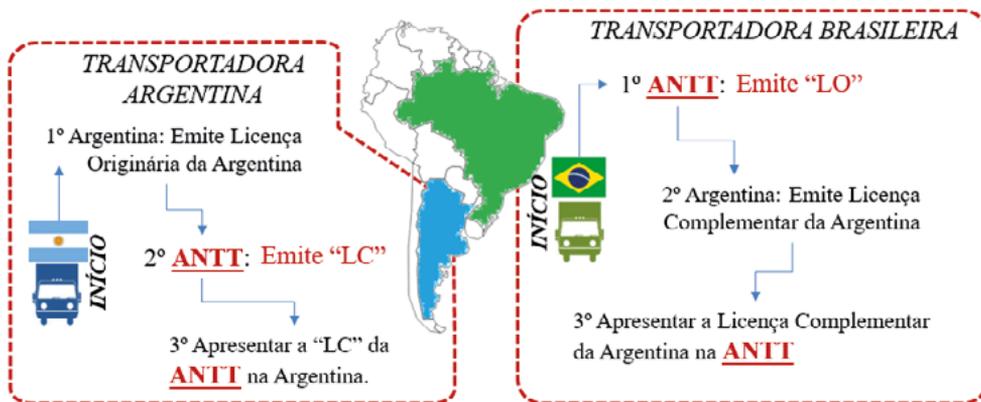
Em se tratando do transporte rodoviário internacional de cargas (TRIC), existem duas classes de habilitação: uma para o transportador brasileiro e outra para o

transportador estrangeiro. No primeiro caso, de forma simplificada, o transportador brasileiro que pretende transportar regularmente mercadorias para um segundo país deve:

1. Solicitar, à ANTT, uma “licença originária” (LO) do Brasil para o país de destino.
2. Solicitar, à autoridade do país de destino, uma licença complementar daquele país.
3. Apresentar a licença complementar daquele país à ANTT, informando que houve autorização para o transporte.

No que tange à classe da transportadora estrangeira, caso deseje transportar carga para o Brasil, ela deverá obter a licença originária em seu país e, posteriormente, requerer à ANTT a Licença Complementar (LC) brasileira. A Figura 4 representa, de forma exemplificativa, essas situações para o caso de uma transportadora brasileira que deseja transportar para a Argentina, bem como o caso recíproco de uma transportadora argentina que pretenda transportar para o Brasil.

**Figura 4 – Representação esquemática que indica que a ANTT emite LO apenas para empresas brasileiras e LC apenas para empresas estrangeiras**



Fonte: elaboração própria.

Ainda em referência à classe do transportador brasileiro não habilitado, na hipótese de precisar transportar, ocasionalmente, uma carga sem regularidade, ele deverá solicitar à ANTT a autorização de viagem ocasional (VO). Agora, supondo que o transportador brasileiro já seja habilitado para o TRIC com algum país, caso ele venha a precisar apenas alterar a sua frota cadastrada, deverá solicitar à ANTT a modificação de frota (MF).

Tanto a transportadora brasileira quanto a estrangeira que deseje receber uma declaração física da ANTT informando a sua frota cadastrada no Brasil deve solicitar

à agência o relatório de frota (conhecido por Modelo A). Segundo a Resolução ANTT nº 1.474/2006 (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, 2006), que estabelece os procedimentos para o TRIC, os valores vigentes em 2017 dos emolumentos para cada um desses processos são aqueles descritos no Quadro 1:

**Quadro 1 – Valores de emolumentos cobrados pela ANTT para os serviços de TRIC em 2017**

Documento	Valor
Licença originária (LO)	R\$ 180,00 por solicitação, com adicional de R\$ 5,00 por unidade (veículo cadastrado)
Autorização de viagem ocasional (VO)	R\$ 10,00 por solicitação, com adicional de R\$ 5,00 por unidade (veículo cadastrado)
Modificação de frota (MF)	R\$ 10,00 por solicitação, com adicional de R\$ 5,00 por unidade (veículo cadastrado)
2ª via de LO	R\$ 180,00
Licença complementar (LC)	R\$ 180,00
2ª via de LC	R\$ 180,00
Relatório de frota existente (Modelo A)	R\$ 50,00

Fonte: adaptado de ANTT (2006).

Pode-se perceber que há cobranças de valores fixos e, em alguns casos, valores variáveis de acordo com a quantidade de veículos cadastrados. Isso faz com que eventuais atualizações de valores se tornem bastante complexas. Como os emolumentos não sofrem alterações desde 2003 (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, 2003), é pertinente buscar meios para atualizá-los, tanto em seus montantes quanto em seus procedimentos, especialmente devido à necessidade de adequação às tecnologias atualmente disponíveis. Diante disso, a revisão das atividades e dos valores de cobrança referentes ao TRIC fez com que esse processo fosse candidato à aplicação do MIVE.

**Etapa 1: mapeamento das atividades**

A fim de cumprir com essa primeira etapa do MIVE, todos os processos de emissão da LO, VO, MF, LC, Modelo A e 2ª via de LO e LC foram mapeados por meio da técnica de mapa de processos. Como resultado desse mapeamento, concluiu-se que cada documento a ser emitido possui um fluxo característico, uma exigência documental e um esforço de análise distinto. Isso faz com que eventuais aguardos

de determinados documentos, ou soluções de pendências, gerem filas durante o seu processamento. De forma geral, todos os processos passam pela etapa de recepção de documentos, processamento inicial, processamento final e emissão.

Enquanto era realizado o mapeamento do processo, identificou-se uma atividade adicional que não estava prevista anteriormente no regulamento da ANTT, chamada de renovação de licença complementar, que acabou sendo inserida na nova proposta de emolumentos. Também foi identificado que toda solicitação realizada à ANTT deve ser precedida de um requerimento, o qual exige documentos e comprovações do transportador. Por exemplo, para que uma transportadora solicite uma LO, ela deve apresentar, por meio de procurador, contrato social da instituição, Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica (CNPJ), relação da frota a ser habilitada por destino e número do Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Cargas (RNTRC). Consequentemente, uma análise de solicitação de LO realizada pela ANTT faz com que seja necessário verificar cada um desses documentos.

Ainda nessa etapa do MIVE, percebeu-se uma certa ineficiência nesse processo: redundância de envio documental. Por exemplo, uma transportadora X que tenha interesse em transportar apenas para a Argentina deve apresentar à ANTT o rol de documentos da empresa, acrescido da relação de frota a ser habilitada. Em outro momento, caso a mesma transportadora X queira transportar para o Paraguai, ela deve apresentar novamente o mesmo rol de documentos, acrescidos da relação de frota a ser habilitada para esse novo país (Figura 5), o que geraria custos adicionais de envio pelo transportador e, também, de análise pela ANTT.

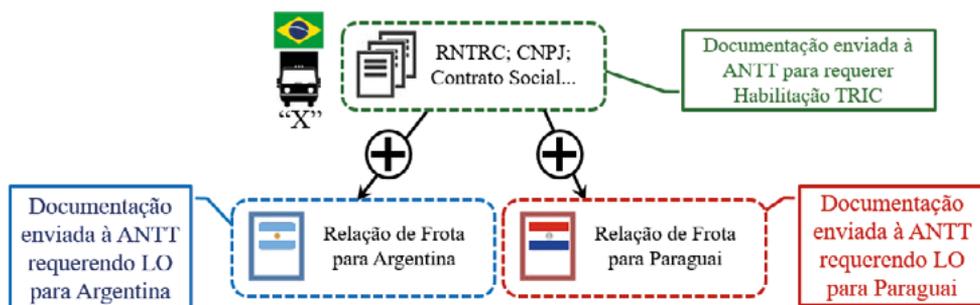
**Figura 5 – Documentos necessário para uma transportadora brasileira X requerer uma LO para transportar para a Argentina e, posteriormente, para o Paraguai**



Fonte: elaboração própria.

Para solucionar esse problema, adotou-se a seguinte diretriz durante o MIVE: adicionar um processo de Habilitação TRIC previamente à emissão da LO, contemplando os documentos principais (RNTRC, CNPJ, Contrato Social etc.) e fazendo com que a LO seja uma simples autorização da frota habilitada (Figura 6). A partir dessa diretriz, pretende-se consolidar o pagamento de emolumentos apenas no processo de Habilitação TRIC, o qual realmente exige análise documental, sendo que as emissões das LOs acabam por se tornar apenas atividades simplificadas que não justificariam cobranças à sociedade.

**Figura 6 – Proposta de simplificação administrativa para uma transportadora brasileira X requerer uma Habilitação TRIC e, posteriormente, solicitar as LOs para a Argentina e Paraguai**



Fonte: elaboração própria.

Outra incongruência identificada durante o mapeamento do processo foi que diversas solicitações de VO na verdade não eram puramente “ocasionais”. Isso porque, sempre que uma empresa transportava carga própria, ela acabava solicitando uma VO. A movimentação de carga própria deveria ser tratada de forma diferenciada, pois ela não se configura como um transporte remunerado, não admitindo emissões de LO para essa finalidade. Portanto, a proposta levantada durante essa primeira etapa do MIVE é de manter a VO para viagens efetivamente ocasionais e criar outra autorização para o transporte de carga própria, intitulada de autorização de TRIC própria.

Por último, foi possível identificar pelo mapa do fluxo que muitas empresas transportadoras cometiam equívocos no cálculo do valor do emolumento, especialmente na solicitação de LO, VO e MF, em que há cobrança adicional por cada veículo no requerimento. Nesse sentido, a aplicação do MIVE a esse caso concreto buscou utilizar um valor único por requerimento que independe da quantidade de veículos. Isso reduz a falha dos transportadores e, conseqüentemente, os esforços de correção dessas falhas pela ANTT.

Portanto, nessa primeira etapa do MIVE foi possível analisar o panorama geral das atividades que exigem cobranças de emolumentos e direcionar os próximos passos na busca pela eficiência administrativa. A intenção foi propor melhorias no processo a fim de reduzir desperdícios e racionalizar o uso de recursos públicos.

## Etapa 2: identificação do tempo despendido por atividade

Para identificar o tempo despendido na realização das atividades, buscou-se adequar, à realidade da ANTT, a técnica conhecida por amostragem do trabalho. Como apresentado anteriormente, cada processo possui um fluxo distinto, fazendo com que fosse necessário adequar essa técnica para identificar melhor o tempo despendido para a realização de cada atividade. Em resumo, o problema verificado foi que a amostragem não seria verdadeiramente efetiva devido às diversas atividades que um mesmo colaborador promovia. Isso faria com que, se fosse realizada amostragem aleatória, o processamento de alguma solicitação menos frequente, tal como a renovação de licença complementar, poderia não ser visualizado.

Devido a isso, o método originalmente instituído sofreu algumas adaptações. A principal delas é que, em vez da amostragem de observações, decidiu-se utilizar o censo (universo) de todos os requerimentos processados dentro de determinado período. Para tanto, em substituição à observação aleatória do colaborador, decidiu-se fazer com que o próprio colaborador anotasse, em um formulário que acompanhou todo o processo, o instante de início e término de cada atividade, bem como qual atividade foi realizada. O resultado desse formulário preenchido foi a anotação do período exato de realização de cada operação. O modelo do formulário utilizado está resumidamente apresentado na Figura 7.

**Figura 7 – Modelo de formulário utilizado**

Estudo processos TRIC (COTRIC)											
Identificação (número) do processo:											
Tipo de solicitação: (LO, 2ª via LO, VO, LC, 2ª via LC, Mod. do Frota, Módulo A)											
Nome	Etapa	Chegada				Execução		Saída		Resultado da Etapa	Observações
		Início		Fim							
		Data	Hora	Data	Hora	Data	Hora	Data	Hora		
Exemplo:	Recebimento do documento									Documento recebido	
	Análise da solicitação									Deferimento ou indeferimento	
	Envio de pendência									E-mail de pendência	
	Reanálise da pendência									Deferimento ou indeferimento	
	Conferência do coordenador									após pendência	
	...									Conferência do coordenador	
										...	

Fonte: elaboração própria.

O formulário foi desenvolvido especialmente para permitir o monitoramento de cada tipo de solicitação: licenças originárias (LO), licenças complementares (LC), modificações de frota (MF), emissão de relatório de frota (Modelo A), viagens ocasionais (VO), e segunda via de documentos (licença originária e licença complementar). Destaca-se que, para cada requerimento, um formulário é preenchido com o histórico das atividades realizadas até a conclusão da solicitação.

O período escolhido para a coleta de dados foi o mês de junho de 2017, devido à homogeneidade da quantidade de solicitações processadas. Essa escolha teve como base a quantidade e variedade de documentos analisados em 2016, conforme relatório gerencial da ANTT. No início do mês foi realizada a validação do modelo de formulário, e a coleta de dados se deu entre os dias 19 e 30 de junho de 2017. Durante esses 10 dias úteis de coleta de dados, foram preenchidos 111 formulários, cujos dados estão sintetizados Tabela 1.

**Tabela 1 – Tempo médio obtido por tipo de atividade**

Atividade	A	B	C	D	E	F
	Quantidade de formulários	Tempo médio de execução por form.	Tempo médio de espera por form.	Soma dos tempos (B + C)	Tempo total (A x D)	% Tempo total
LC	5	3:24:36	171:53:36	175:18:12	876:31:00	7,8%
LO	3	3:02:20	138:00:47	141:03:07	423:09:20	3,8%
Mod. A	7	0:41:34	53:05:26	53:47:00	376:29:00	3,3%
MF	84	1:58:57	99:27:15	101:26:12	8520:40:29	75,8%
Ren. LC	2	2:32:30	151:29:00	154:01:30	308:03:00	2,7%
2ª via LC	1	0:28:00	47:56:00	48:24:00	48:24:00	0,4%
2ª via LO	4	1:14:15	67:17:00	68:31:15	274:05:00	2,4%
VO	5	1:06:07	82:14:27	83:20:33	416:42:47	3,7%

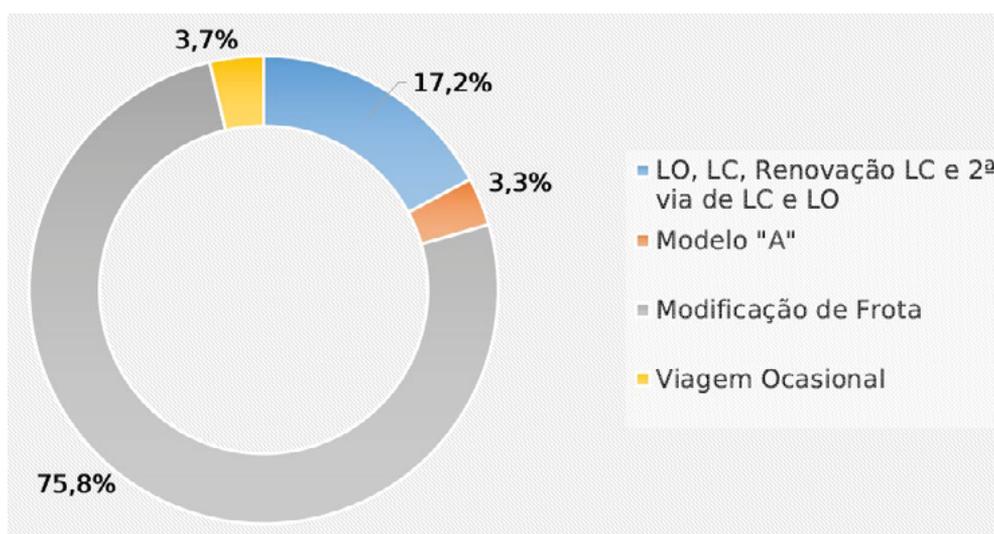
Fonte: elaboração própria.

Para melhor entendimento dessa tabela, a coluna A representa a quantidade de formulários preenchidos que corresponde ao total de solicitações do período, enquanto a coluna B apresenta o somatório do tempo médio despendido para executar a atividade correspondente (horas: minutos: segundos). A coluna C corresponde ao tempo médio em que o requerimento ficou aguardando em fila. A coluna D é o somatório dos tempos médios de execução e de espera, que corresponde ao tempo total despendido para cada solicitação, ou tempo de

ciclo. A coluna E é o tempo total global que essa atividade demanda dentro do departamento responsável. A coluna F é o percentual dos tempos correspondentes à coluna E.

Como conclusão, tem-se que o departamento responsável ocupa 75,8% de seu tempo processando solicitações de modificação de frota. Para fins de simplificação de rateio, foram agregadas todas as atividades referentes ao processamento e à emissão de LC e LO, especialmente devido à similaridade dessas operações. Portanto, o percentual de tempo total dos documentos relativos à LO, LC, renovação de LC e 2ª via de LC e de LO foi de 17,2% do tempo do departamento (Figura 8).

**Figura 8 – Percentual do tempo total despendido por cada atividade**



Fonte: elaboração própria.

### Etapa 3: identificação dos custos efetivos

Essa terceira parte do MIVE centra esforços na identificação dos custos efetivos com cada atividade, considerando o estudo de tempos. Os custos tratados como efetivos são aqueles relativos aos gastos direto de pessoal, gerencial (ou indireto de pessoal) e instalação física da sede da ANTT. Devido à complexidade de rateio e obtenção de informações, não foram ponderados os custos de aquisição/desenvolvimento de *software* utilizado nos processos do TRIC, de armazenamento e manutenção de banco de dados e arquivos eletrônicos, ou, até mesmo, suprimentos administrativos (tais como impressora, papéis e grampos).

O custo direto de pessoal foi obtido considerando os tempos calculados para cada operação por atividade realizada, a partir da coleta de dados e do salário

do colaborador envolvido (ano-base 2016). Nessa análise, foram diferenciadas as atividades de auxiliar administrativo, técnico analista e superintendente, conforme o caso. Para calcular o custo direto de pessoal por solicitação foi multiplicado o custo (por hora) de cada operador envolvido na atividade pelo tempo médio de execução. Em resumo, foram obtidos os resultados da Tabela 2.

**Tabela 2 – Custo direto de pessoal por atividade**

Atividade	Custo direto de pessoal por solicitação
LC	R\$ 144,00
LO	R\$ 111,59
Ren. LC	R\$113,53
2ª via LC	R\$ 17,77
2ª via LO	R\$ 55,46
Modelo A	R\$ 30,48
Mod. frota	R\$ 82,23
VO	R\$ 46,43

Fonte: elaboração própria.

Para estimar o valor do custo direto de pessoal foi necessário realizar o cálculo separadamente para cada uma das seguintes atividades: LC, LO, Renovação de LC, 2ª via de LC e de LO, para, em seguida, agrupar o valor dessas atividades em um valor único, mantendo as atividades agrupadas conforme mostrou a Figura 8. A agregação foi dada pela ponderação da quantidade de formulários preenchidos. Como resultado, encontrou-se o custo médio direto de R\$101,43 para cada uma das atividades agrupadas previamente (Tabela 3).

**Tabela 3 – Custo médio ponderado de pessoal para a atividade agregada**

Documento	Quantidade de formulários preenchidos	Custo direto de pessoal	Custo médio
LC	5	R\$ 144,00	
LO	3	R\$ 111,59	
Renovação LC	2	R\$ 113,53	
2ª via de LC	1	R\$ 17,77	
2ª via de LO	4	R\$ 55,46	R\$ 101,43

Fonte: elaboração própria.

O custo gerencial (indireto de pessoal) foi calculado considerando que o gerente direto da área ocupa aproximadamente 10% de seu tempo para fins de gerenciamento das atividades operacionais do departamento responsável pelo processamento das atividades de habilitação do TRIC. Assim, esse percentual foi aplicado ao salário anual do gerente, o que resultou em R\$14.814,06. Tal montante foi rateado pelo tempo despendido por cada atividade do departamento. O resultado desses cálculos está resumido na Tabela 4, cujos valores referentes aos percentuais de tempo foram arredondados pelo *software* Excel.

**Tabela 4 – Custo gerencial (indireto de pessoal) por atividade**

Atividade	A % Tempo	B Rateio do salário ("A" x salário anual)	C Solicitações processadas em 2016	D Rateio por solicitação (B/C)
LO, LC, renovação LC e 2ª via de LC e LO	17,2%	R\$ 2.543,04	524	R\$ 4,85
Modelo "A"	3,3%	R\$ 496,02	301	R\$ 1,65
Modificação de frota	75,8%	R\$ 11.225,98	7.448	R\$ 1,51
Viagem ocasional	3,7%	R\$ 549,02	187	R\$ 2,94
Soma	100%	R\$ 14.814,06	8.460	

Fonte: elaboração própria.

Para calcular os custos com instalação foram considerados os gastos com: aluguel, imposto (IPTU) e seguro do imóvel; energia elétrica; consumo de água; e gastos com vigilância, manutenção e limpeza da ANTT. Para o ano de 2016, a totalidade desses valores foi de R\$ 40.568.358,10. O rateio desse montante se deu pela área destinada exclusivamente para realização das atividades vinculadas ao TRIC (46,36 m<sup>2</sup>), que corresponde a 0,12% da área total da sede (38.876,91 m<sup>2</sup>). Como resultado, os custos com instalação foram de R\$ 48.679,64 para o ano de 2016. Esse montante foi rateado pelo percentual de tempo despendido em cada atividade da coordenação envolvida, conforme detalhado na Tabela 5.

**Tabela 5 – Custo com instalação rateado por atividade**

Atividade	A	B	C	D
	% Tempo	Rateio da instalação anual ("A" x Instalação)	Nº solicitações processadas em 2016	Rateio por solicitação (B/C)
LO, LC, renovação LC e 2ª via de LC e LO	17,2%	R\$ 8.356,55	524	R\$ 15,95
Modelo "A"	3,3%	R\$ 1.629,93	301	R\$ 5,42
Modificação de frota	75,8%	R\$ 36.889,06	7.448	R\$ 4,95
Viagem ocasional	3,7%	R\$ 1.804,10	187	R\$ 9,65
Soma	100%	R\$ 48.679,64	8.460	-

Fonte: elaboração própria.

#### **Etapa 4: identificação dos custos potenciais**

Uma vez identificados os custos efetivos, esta quarta etapa analisou os gastos potenciais. Esses podem ser entendidos como custos de oportunidade, uma vez que não decorrem da efetiva execução das atividades principais do TRIC, tais como os gastos com processamento e postagem das multas ou com eventuais cobranças judiciais.

Para o ano de 2016, o desembolso com processamento de multas foi de R\$ 543.532,56. Excluiu-se do rateio os emolumentos relativos à solicitação de relatório de frota (Modelo A) que, como o próprio nome sugere, não diz respeito à licença ou autorização para operar no TRIC. Como houve a exclusão da atividade de emissão do Modelo A, foi necessário recalcular a proporção do tempo despendido nos processamentos das demais atividades. Por meio dessas proporções, foram rateados os R\$ 543.532,56, conforme apresentado resumidamente na Tabela 6.

**Tabela 6 – Custo por processamento de multas por atividade**

	A	B	C	D
Atividade	% Tempo	Rateio dos custos com proces. de multas (A x Instalação)	Solicitações processadas em 2016	Rateio por solicitação (B/C)
LO, LC, renovação LC e 2ª via de LC e LO	17,8%	R\$ 96.537,43	524	R\$ 184,23
Modificação de frota	78,4%	R\$ 426.153,61	7.448	R\$ 57,22
Viagem ocasional	3,8%	R\$ 20.841,51	187	R\$ 111,45
Soma	100%	R\$ 543.532,56	8.159	-

Fonte: elaboração própria.

Em 2016, a ANTT gastou R\$78.209,29 com postagens e notificações de multas. Utilizando o mesmo critério de rateio realizado no cálculo de processamento das multas, tem-se a Tabela 7.

**Tabela 7 – Custo com postagem de multas**

	A	B	C	D
Atividade	% Tempo	Rateio dos custos com proces. de multas ("A" x Instalação)	nº solicitações processadas em 2016	Rateio por solicitação (B/C)
LO, LC, renovação LC e 2ª via de LC e LO	17,8%	R\$ 13.890,84	524	R\$ 26,51
Modificação de frota	78,4%	R\$ 61.319,55	7448	R\$ 8,23
Viagem ocasional	3,8%	R\$ 2.998,90	187	R\$ 16,04
Soma	100%	R\$ 78.209,29	8.159	-

Fonte: elaboração própria.

Para cálculo com cobranças judiciais, utilizaram-se como referência os valores apresentados pela nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (CUNHA; KLIN; PESSOA, 2011), a qual apresenta custo médio de R\$5.606,67

por cobrança. No ano de 2016, a ANTT contabilizou cinco cobranças judiciais processadas, o que totalizaria aproximadamente R\$28.033,35. A atividade de modificação de frota foi eliminada do rateio, tendo em vista que não há cobranças judiciais diretamente relacionadas com essa operação. Os resultados estão apresentados na Tabela 8.

**Tabela 8 – Custo com cobranças judiciais rateado por atividade**

	A	B	C	D
	% Tempo	Rateio dos custos com cobranças judiciais ("A" x Instalação)	nº solicitações processadas em 2016	Rateio por solicitação ("B" / "C")
LO, LC, renovação LC e 2ª via de LC e LO	82,2%	R\$ 23.055,82	524	R\$ 44,00
Viagem ocasional	17,8%	R\$ 4.977,53	187	R\$ 26,62
Soma	100%	R\$ 28.033,35	711	-

Fonte: elaboração própria.

### Etapa 5: identificação do custo total da atividade

Essa quinta etapa do MIVE consolidou os cálculos dos custos efetivos e potenciais, e o resultado de seu somatório foi o custo total das atividades. O resultado desse montante está resumidamente apresentado na Tabela 9.

**Tabela 9 – Resumo do rateio dos custos identificados por atividade**

Atividade	Custos efetivos			Custos potenciais			Total
	Custo direto de pessoal	Custo gerencial	Custo com instalação	Custo com processamento de multas	Custo com postagem	Custo com cobranças judiciais	
LC, LO, renovação LC/LO, 2ª via LC/LO	\$101,43	R\$4,85	R\$15,95	R\$184,23	R\$26,51	R\$44,00	R\$376,97
Modelo A	R\$30,48	R\$1,65	R\$5,42	-	-	-	R\$37,55
MF	R\$82,23	R\$1,51	R\$4,95	R\$57,22	R\$8,23	-	R\$154,14
VO	R\$46,43	R\$2,94	R\$9,65	R\$111,45	R\$16,04	R\$26,62	R\$213,13

Fonte: elaboração própria.

É válido lembrar que a primeira linha da Tabela 9 dispõe um resultado agregado para os cinco documentos relativos às licenças complementares e licenças originárias, sendo eles: LC, LO, renovação LC/LO, 2ª via LC/LO. A agregação foi realizada devido à similaridade das atividades realizadas e para fins de simplificação de rateio.

Para desagregar esses valores, tomou-se como base o tempo de processamento de cada atividade anteriormente agrupada. Foi considerada tarefa de referência a execução dos formulários de LC e LO, cujo tempo médio ponderado resultou em aproximadamente 3h16min. A partir daí, definiu-se que os R\$376,97 de custo total são referentes às 3h16min dessas atividades, e que as atividades de renovação de licenças e emissão de 2ª via, demandantes de menos horas de serviço, deveriam ser mais baratas. Por essa razão, tratou-se como 2h30min o tempo de execução da renovação de documento; e 1h05min, o tempo médio ponderado de execução de 2ª via de LC e LO, sendo possível, a partir daí, calcular os emolumentos de cada uma dessas atividades (Tabela 10).

**Tabela 10 – Fatores de ponderação dos valores para fins de desagregação de atividades**

Tempo	A	B	C
	Tempo de ref.	% do Temp. ref.	Custo total
Tempo médio de execução LC e LO	03:16:15	100,00%	R\$ 376,97
Tempo médio de execução da renovação	02:32:30	77,71%	R\$ 292,93
Tempo médio de execução da 2ª via LC e LO	01:05:00	33,12%	R\$ 124,86

Fonte: elaboração própria.

Considerando os problemas identificados no mapeamento do processo, para redução de custos dos transportadores e de processamento da ANTT, propõe-se a criação de uma Habilitação TRIC, cujo cálculo de emolumentos seria realizado de forma análoga à emissão de uma LO ou de uma LC. Do mesmo modo, propõe-se a criação da autorização TRIC própria, a qual teria valor semelhante à VO. Ademais, destaca-se o pressuposto de que o cálculo considera a cobrança de valores únicos, independentemente da quantidade de veículos existentes em cada requerimento, a fim de evitar erros nos pagamentos. Dessa forma, a partir dos resultados encontrados até então, foi proposto que a nova tabela de emolumentos tivesse oito tipos de solicitação, cujos valores estão arredondados na Tabela 12.

**Tabela 11 – Proposta da tabela de emolumentos, considerando os custos efetivos e potenciais**

Solicitação	Rateio calculado	Proposta de emolumento	Valor atual
Habilitação para prestação de serviço de TRIC	R\$ 376,97	R\$370,00	Não há
Autorização de viagem ocasional (empresa brasileira)	R\$ 213,13	R\$210,00	R\$10,00 fixo + R\$5,00 por veículo
Autorização de TRIC própria	R\$ 213,13	R\$210,00	Não há
Modificação de frota	R\$ 154,14	R\$150,00	R\$10,00 fixo + R\$5,00 por veículo
Licença complementar (empresa estrangeira)	R\$ 376,97	R\$370,00	R\$180,00
Modelo A (relatório de frota)	R\$ 37,55	R\$40,00	R\$50,00
Renovação de licenças	R\$ 292,93	R\$290,00	Não há
2ª via de licença complementar (emp. estrangeira)	R\$ 124,86	R\$130,00	R\$180,00

Fonte: elaboração própria.

### Etapa 6: análise comparativa do custo total identificado

Nessa última etapa do MIVE, propõe-se verificar os valores dos emolumentos com a realidade do setor. Para comparar os valores obtidos, foram solicitadas à Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (ABTI) informações sobre o valor de cobranças pelas licenças complementares dos demais países signatários de acordos de transporte em meados de 2017. Em resposta, os governos da Bolívia, Chile e Uruguai não cobram emolumentos pela emissão de licenças complementares. Por outro lado, as autoridades da Argentina cobram aproximadamente R\$360,00, e do Paraguai cobram aproximadamente R\$430,00 (em meados de 2017). Isso indicou que a proposta de cobrar R\$370,00 por uma licença complementar está coerente como boas práticas de reciprocidade.

Ademais, não haveria cobrança por licença originária, e sim apenas para a habilitação TRIC. Também se destaca que os valores calculados para os emolumentos não exigem cobrança por veículo, e sim por solicitação. Nesse novo cenário, não houve grande discrepância dos valores praticados em 2017 com aqueles apresentados na proposta. Acerca dessa afirmação, ressalta-se que os valores considerados como vigentes não são reajustados desde 2003, bem como que, segundo a calculadora disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, entre 2003 e 2017 a inflação medida por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) superou 120%. Dessa forma, conclui-se que os valores propostos para os emolumentos são aderentes àqueles com os quais a sociedade arca atualmente, e seria capaz de proporcionar simplificação administrativa nos processos internos e externos à ANTT.

## Conclusões

Este artigo desenvolveu um método para facilitar o cálculo de emolumentos cobrados no serviço público brasileiro. A técnica, intitulada de MIVE (método de identificação de valores de emolumentos), foi elaborada por meio da adaptação de conceitos do *standard cost model*, amostragem do trabalho e custeio baseado em atividades. Em resumo, o método é composto por seis etapas: (i) mapeamento das atividades; (ii) identificação do tempo despendido por atividade; (iii) identificação dos gastos efetivos da atividade; (iv) identificação dos gastos potenciais envolvidos na atividade; (v) identificação do custo total da atividade (valor do emolumento), e; (vi) análise comparativa do custo total identificado.

Ao final, o MIVE se mostrou eficaz para legitimar o cálculo dos valores de emolumentos cobrados da sociedade. Por meio dessa técnica, o gestor público também passou a ter uma referência metodológica capaz de identificar eventuais desperdícios existentes durante a realização de atividades que, em alguns casos, além de custeadas pelos usuários dos serviços, também recebem contrapartida financeira do Estado.

Para comprovar sua aderência ao objetivo proposto, o método desenvolvido foi aplicado às atividades da ANTT que envolvem a habilitação do transporte rodoviário internacional de cargas (TRIC), as quais são consideradas de grande complexidade e de importância estratégica em todos os blocos econômicos em que há acordos de transporte terrestre. Como resultado, a aplicação dessa técnica não apenas cumpriu com o objetivo principal de propor a nova tabela de emolumentos baseada nos custos reais do processamento das atividades, mas também proporcionou a oportunidade de aprimorar os processos que se apresentavam menos eficientes.

A conclusão geral a que se chegou foi que o MIVE possui grande potencial para ser utilizado na administração pública, tanto para calcular os valores de emolumentos baseados nos custos de atividades altamente complexas, quanto para desenvolver a melhoria nos processos avaliados e a sua simplificação administrativa. A técnica também se mostrou adaptável à realidade de cada instituição, o que a torna flexível conforme a necessidade do gestor. Esse método foi aprovado pela equipe técnica da ANTT responsável pelo TRIC e auxiliou na fundamentação de uma nova proposta regulatória.

### Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Resolução ANTT nº 363*, de 26 de novembro de 2003. Dispõe sobre os procedimentos relativos à expedição de Licença Originária e Autorização de Caráter Ocasional, para empresas nacionais de transporte rodoviário de cargas autorizadas a operar no transporte rodoviário internacional entre os países da América do Sul e de Licença Complementar e de Trânsito, em caso de empresas estrangeiras, e dá outras providências. Publicado no DOU em 27 de novembro de 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Resolução ANTT nº 1.474*, de 31 de maio de 2006. Dispõe sobre os procedimentos relativos à expedição de Licença Originária, de Autorização de Caráter Ocasional, para empresas nacionais de transporte rodoviário de cargas autorizadas a operar no transporte rodoviário internacional entre os países da América do Sul, e de Licença Complementar, em caso de empresas estrangeiras, e dá outras providências. Publicado no DOU em 5 de junho de 2006.

ALONSO, M. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

AMARAL, N. A. D. L.; BOLFE, C.; BORGERT, A.; VICENTE, E. F. R. O sistema de custos do governo federal e as responsabilidades dos contadores das IFES. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v.19, n. 2, p. 23-39, 2014.

AVENALI, A.; BOITANI, A.; CATALANO, G.; D'ALFONSO, T., MATTEUCCI, G. Assessing standard costs in local public bus transport: a hybrid cost model. *Transport Policy*, v.52, n. 1, p. 164-174 201 6.

BARNES, R. M. *Estudo de movimentos e de tempos*. 6. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 1982.

BARNES, R. M. *Estudo de movimentos e de tempos: projeto e medida do trabalho*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1977.

BORINELLI, B.; AMÂNCIO-VIEIRA, S. F.; NEGREIROS, L. F. D.; PEREIRA, R. S.; PEREIRA, R. R. G. Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 3, p. 335-354, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 jun. 2001. BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação declaratória de constitucionalidade nº 5*. Distrito Federal. Relator: Ministro Nelson Jobim. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Liminar julgada em 17 de novembro de 1999. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.378*. Espírito Santo. Relator: Ministro Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, liminar julgada em 30 de novembro de 1995. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

CATELLI, A.; PARISI, C.; SANTOS, E. S.; DE ALMEIDA, L. B. Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 3, p. 82-99, 2014.

CHIAVENATO, I. *Princípios de administração*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

CUNHA, A. S.; KLIN, I. V.; PESSOA, O. A. G. *Custo e tempo de processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2017.

DEN-BUTTER, F.A.G.; DE-GRAAF, M.; NIJSEN, A. The transaction costs perspective on costs and benefits of government regulation: extending the standard cost model. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, v. 13, n. 3, p 1-32, 2009 .

HAMANN, E. V.; SOUZA-BEZERRA, P. C.; COUTINHO, J. F.; SOUSA, N. B. Custos para o julgamento de um processo no Tribunal de Justiça do Distrito Federal-TJDF. In: Congresso Brasileiro de Custos-ABC. *Anais*, 2014.

LIBRELOTTO, L. I.; MUTTI, C. D. N.; OLIVEIRA, P. D.; JUNGLES, A. E. Análise do emprego dos tempos de mão de obra utilizando a técnica de amostragem do trabalho. In: III Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. *Anais*, 2000.

LUQUE, C. A.; CRUZ, H. N.; AMARAL, C. M.; BENDER, S.; SANTOS, P. M. D. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, p. 309-331, 2008.

- MAHER, M. *Contabilidade de custo*. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS, E. *Contabilidade de Custos: o uso da contabilidade de custos como instrumento gerencial de planejamento e controle*. São Paulo: Atlas, 2003.
- NEYT, M. J.; ALBRECHT, J. A.; CLARYSSE, B.; COCQUYT, V. F. Cost-effectiveness of Herceptin: a standard cost model for breast-cancer treatment in a Belgian university hospital. *International journal of technology assessment in health care*, v. 21, n. 1, p. 132-137, 2005.
- NIJSEN, A.F.M.; VELLINGA, N. M. *MISTRAL: a Model to Measure the Administrative Burden of Businesses*. EIM, Business & Policy Research: Zoetermeer, Vol. 0110, 2002.
- NORDSTROM, Joseph A. A amostragem de trabalho. *Revista de Administração de Empresas*, v. 1, n. 3, p. 29-42, 1961.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *International Standard Cost Model Manual: measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2004. Disponível em: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf). Acesso em 18 dez. 2017.
- OSEIFUAH, E. K. Activity based costing (ABC) in the public sector: benefits and challenges. *Problems and Perspectives in Management*, v. 12, n. 4, p. 581-588, 2014.
- PINHO, A. F.; LEAL, F.; MONTEVECHI, J. A. B.; ALMEIDA, D. A. Combinação entre as técnicas de fluxograma e mapa de processo no mapeamento de um processo produtivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (Enegep), 27. *Anais*, 2007.
- RIBEIRO, H. A. S. *Modelo de simulação para análise de processos de aeroporto de médio porte*. 2015. 121f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2015.
- SABBAG, E. *Manual de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2010. 427 p.
- STEPHEN, F. H. *Teoria Econômica do Direito*. São Paulo: Makron Books, 1993
- SILVA, A. S.; DAVIS, M. D.; VIVEIROS, A R. Contabilidade de Custos na Administração Pública: o Estabelecimento dos Gatos de Posse Estratégica na Marinha do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 4, p. 421-440, 2014.
- VARIAN, H. R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- VAZAKIDIS, A; KARAGIANNIS, I; TSIALTA, A. Activity-Based Costing in the Public Sector-based costing in the public sector and cost of service organizations. *Journal of Social Sciences*, v. 6, n. 3, p. 376-382, 2010.

#### Hugo Alves Silva Ribeiro

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos. Doutor em Transportes pela Universidade de Brasília. Especialista em Regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

**Gizelle Coelho Netto**

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Mestre em Transportes pela Universidade de Brasília. Especialista em Regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

**Nathane Eva Santos Peixoto**

Instituto Federal de Brasília (IFB). Mestre em Transportes pela Universidade de Brasília. Doutoranda em Administração na Universidade de Brasília. Professor de Gestão do Instituto Federal de Brasília.

**Carlos Henrique Rocha**

Universidade de Brasília (UnB). PhD em Economia pela Universidade de Liverpool. Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de Manchester. Professor na Universidade de Brasília.

# Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni

**Ney Paulo Moreira**

*Universidade Federal de Viçosa (UFV)*

**Gideon Carvalho de Benedicto**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Francisval de Melo Carvalho**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

Busca-se desenvolver uma análise do desempenho das universidades federais brasileiras que aderiram ao Reuni, bem como identificar os fatores condicionantes da eficiência, no período de 2008 a 2015. A análise por envoltória de dados (DEA) foi empregada na mensuração da eficiência relativa e foi utilizado o modelo de regressão Tobit, com dados em painel para a determinação dos fatores associados à eficiência. Verificou-se que, em média, as universidades federais brasileiras atuaram abaixo de seu potencial, apresentando uma queda no desempenho, especialmente no ano de 2009, com recuperação gradativa nos anos seguintes. Pôde-se notar que, sob diversos aspectos, como a relação alunos por professor e a proporção do atendimento a alunos de graduação e pós-graduação, as universidades tornaram-se um pouco mais homogêneas. As maiores relações de alunos por professor e alunos por servidor apresentaram relação positiva com o desempenho, assim como o tamanho das universidades mostrou-se positivamente associado com os mais altos escores de eficiência. No entanto, a quantidade de *campi* fora da sede apresentou relação negativa com a eficiência das universidades federais brasileiras.

**Palavras-chave:** eficiência, indicadores de desempenho, Reuni.

---

[Artigo recebido em 6 de junho de 2018. Aprovado em 12 de agosto de 2019.]

## Discussion of some efficiency conditioning factors in Brazilian federal universities based on Reuni

*The study was performed aiming to carry out a performance analysis for Brazilian federal universities subscribed to the Reuni, as well as to identify efficiency conditioning factors for the period from 2008 to 2015. The data envelopment analysis was carried out to measure the relative efficiency, and the Tobit model was used to determine factors associated with the efficiency. Results show that Brazilian federal universities operated below their potential in the period under study, showing a decrease in performance over time, especially in 2009, with gradual recovery in the following years. By analyzing the student-teacher ratio and the service given by teachers to students at master's and doctoral degrees, universities appeared to become somewhat more uniform. The greater ratio student-teacher and student-servant showed a positive relationship with the performance, as well as the association between the size of universities with the higher efficiency score. The quantity of campuses found out of headquarters showed a negative relationship with the efficiency of universities under study.*

**Keywords:** *efficiency, performance indicators, Reuni.*

## Discusión de algunos factores condicionantes de la eficiencia en las universidades federales brasileñas a partir del Reuni

Búsqueda desarrollarse un análisis del desempeño de las universidades federales brasileñas que adhirieron al Reuni, así como identificar los factores condicionantes de la eficiencia, en el periodo de 2008 a 2015. El análisis por envolvente de datos (DEA) fue empleada en la medición de la eficiencia relativa y fue utilizado el modelo de regresión Tobit con datos en panel para la determinación de los factores asociados a la eficiencia. Se verificó que, en media, las universidades federales brasileñas actuaron abajo de su potencial, presentando una caída en el rendimiento, especialmente el año de 2009, con recuperación gradual en los años siguientes. Se pudo notar que, bajo diversos aspectos, como la relación alumnos por profesor y la proporción de la atención a alumnos de graduación y post-graduación, las universidades se hicieron un poco más homogéneas. Las mayores relaciones de alumnos por profesor y alumnos por servidor presentaron relación positiva con el desempeño, así como el tamaño de las universidades se mostró positivamente asociado con las más altas puntuaciones de eficiencia. Sin embargo, la cantidad de *campi* fuera de la sede presentó relación negativa con la eficiencia de las universidades federales brasileñas.

**Palabras clave:** eficiencia, indicadores de desempeño, Reuni.

## Introdução

As universidades federais brasileiras passam, atualmente, por um processo que tem gerado profundas transformações decorrentes de políticas que visam à expansão e democratização do acesso ao ensino superior. A ampliação desse nível de ensino é importante, tendo em vista que, assim como ocorre em outros países (PORTO; RÉGNIER, 2003), o sistema educacional do Brasil tem se mostrado incapaz de absorver grande parte dos concluintes do ensino secundário.

Nesse sentido, considerando a meta de expansão da oferta de educação superior constante no Plano Nacional de Educação, foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

O Reuni contou com a adesão de 53 universidades federais, sendo que os planos de 21 delas foram implantados no primeiro semestre de 2008, e os demais no segundo semestre do mesmo ano (BRASIL, 2009). O programa apresentou como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento, bem como o aumento da relação de alunos de graduação por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Sendo de competência da União organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições do sistema federal de ensino (BRASIL, 1996), dentre elas, as universidades federais, tais políticas de expansão acabam gerando acréscimos na demanda por financiamento público, tornando ainda mais evidente a necessidade do emprego de mecanismos que visem garantir a utilização eficiente desses recursos. Em sua própria formulação, o Reuni demonstra a preocupação com a eficiência dos gastos públicos ao estabelecer como objetivo indireto, ou secundário, o melhor aproveitamento dos recursos das universidades federais, visando otimizar a estrutura pública.

Portanto, avaliar o desempenho das instituições públicas de ensino superior torna-se essencial ao passo que oferece informações que podem contribuir no processo de tomada de decisões, direcionando-as a uma gestão eficiente. Contudo, segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2003), ainda se percebe um grande amadorismo nas práticas de avaliação institucional e de políticas públicas em educação. Feldmann e Souza (2016) relatam que as práticas atuais de avaliação são pautadas em uma lógica econômica que produz apenas efeitos de regulação e muitas vezes gera resultados conflituosos.

Na literatura acadêmica, percebe-se que a alocação de recursos públicos na educação tem gerado muitos estudos no mundo todo, principalmente aqueles que visam mensurar a eficiência de instituições de ensino superior e ranqueá-las. Dentre os métodos empregados na mensuração da eficiência no contexto do setor educacional, verifica-se tanto o uso de indicadores da relação insumo e produto, quanto de modelos estatísticos paramétricos e não paramétricos. Uma lista não exaustiva inclui os estudos de Ahn, Charles e Cooper (1988), Breu e Raab (1994), Taylor e Harrys (2004), Glass *et al.* (2006), França, Figueiredo e Lapa (2010), Sellers-Rubio, Mas-Ruiz e Casado-Díaz (2010), Wolszczak-Derlacz e Parteka (2011), Costa *et al.* (2012) e Barra e Zotti (2016b).

O método de análise por envoltória de dados (DEA), modelo não paramétrico que relaciona o volume de recursos utilizados com os resultados alcançados, constitui-se na técnica mais empregada na estimação da eficiência de instituições de ensino (COSTA *et al.*, 2012). Sendo o setor educacional composto por múltiplos insumos e múltiplos produtos, a DEA tem sido apontada como a mais apropriada, tendo em vista a possibilidade de inserção de múltiplos fatores de entrada e saída, além de não ser necessário conhecer a forma funcional da função de produção.

Diante disso, o presente estudo baseia-se no seguinte problema de pesquisa: quais os fatores condicionantes da eficiência, no período de 2008 a 2015, das universidades federais brasileiras que aderiram ao Reuni? Buscou-se, portanto, desenvolver uma análise com referência na eficiência relativa das universidades que aderiram ao Reuni, bem como discutir sobre alguns fatores condicionantes dessa eficiência. Sua principal contribuição está na análise do desempenho das universidades durante o período de implantação do Reuni, bem como na aplicação de uma metodologia de avaliação que, além de mensurar a eficiência, busca evidenciar os aspectos que colaboram com a geração de resultados, provendo informações aos gestores, de forma que possam corrigir ou reforçar o desempenho alcançado. Contribui, portanto, com os administradores das universidades; com o governo, ao fornecer um mecanismo que auxilie na avaliação e decisões de investimentos; e com a sociedade em geral, ao apresentar um panorama do desempenho das instituições federais de ensino superior e colaborar com a prestação de contas das políticas públicas.

## **Eficiência em instituições de ensino superior**

As primeiras contribuições da literatura referentes à análise da eficiência de instituições de ensino superior datam de meados de 1980. Ahn, Charles e Cooper (1988) utilizaram o método *Data Envelopment Analysis* (DEA) para analisar a eficiência de instituições de nível superior orientadas para a pesquisa nos EUA,

comparando o desempenho de universidades públicas e privadas, em que as primeiras obtiveram maior nível de eficiência.

A partir de então, diversos foram os estudos realizados com a temática, sendo avaliada a eficiência de universidades em diversos países, utilizando-se, em sua maioria, o método DEA (COSTA *et al.*, 2012). Como exemplo, Breu e Raab (1994) mensuraram a eficiência relativa das 25 universidades mais bem ranqueadas nos Estados Unidos, demonstrando que existia uma relação inversa entre o ranking existente e a eficiência mensurada por meio do método DEA.

Ao analisar a eficiência de 21 universidades da África do Sul, no período de 1994 a 1997, Taylor e Harrys (2004) apresentam a discussão de quatro fatores apontados como fundamentais para explicar as diferenças de eficiência entre as universidades. Os maiores números de alunos graduados têm relação positiva com o nível de eficiência, bem como com a qualidade dos alunos ingressantes. A qualificação dos professores e pesquisadores também está associada à maior eficiência. Por outro lado, elevados montantes de custos fixos mostraram-se associados aos menores índices de eficiência.

Glass *et al.* (2006) mensuraram a eficiência de 98 universidades do Reino Unido e constataram que as universidades mais focadas em uma só atividade (ensino ou pesquisa) eram mais eficientes que aquelas sem especialização, ou seja, aquelas que desenvolvem igualmente tanto atividades de ensino quanto de pesquisa. Observou-se também que as maiores universidades mostraram-se mais eficientes.

França, Figueiredo e Lapa (2010) aplicaram dois modelos a partir do método DEA em 30 universidades federais do Brasil para avaliar o impacto da assimetria de informação sobre a eficiência organizacional, analisando a relação entre agente (universidades) e principal (MEC). Utilizando dados do ano de 1998, a análise das diferenças nos pesos estimados para cada um dos modelos permitiu concluir que existe problema de agência para um grupo de instituições, indicando a necessidade de melhorias em mecanismos de controle.

Em estudo feito com 48 departamentos acadêmicos de uma universidade na Espanha, Sellers-Rubio, Mas-Ruiz e Casado-Díaz (2010) buscaram mensurar a eficiência do ensino e da pesquisa, bem como identificar seus fatores determinantes. A análise empírica mostrou diferentes níveis de eficiência em ensino e eficiência em pesquisa nos departamentos em estudo. A análise dos condicionantes da eficiência permitiu verificar que existe um *trade-off* entre a eficiência no ensino e a dedicação às atividades de pesquisa. Por outro lado, observou-se complementariedade entre a eficiência no ensino e a eficiência em pesquisa. Os autores defendem que tais resultados não são contraditórios, tendo em vista que a maior eficiência não está associada à maior dedicação (mais horas), mas ao melhor gerenciamento de

tempo. Observou-se ainda que aqueles departamentos com maior tempo dedicado à pesquisa (aqueles com menor número de créditos de disciplinas) mostraram-se mais eficientes em pesquisa.

Wolszczak-Derlacz e Parteka (2011) analisaram a eficiência e seus condicionantes a partir de uma amostra de 259 instituições públicas de ensino superior da Polônia, Áustria, Finlândia, Alemanha, Itália, Suíça e do Reino Unido. Os resultados indicaram uma considerável variabilidade de escores de eficiência em cada país e entre os países. O tamanho da unidade, representado pelo número total de alunos e número total de faculdades, mostrou-se associado à maior eficiência, sugerindo a existência de economias de escala. As universidades com faculdades de medicina ou farmácia também foram caracterizadas como mais eficientes. A estrutura de gênero da equipe acadêmica também se mostrou importante para o desempenho das instituições, com a presença de mulheres positivamente correlacionada com a eficiência. Outro fator associado aos maiores escores de eficiência foi o tempo de existência das universidades, ou seja, universidades com maior tradição mostraram-se mais eficientes que instituições mais novas.

Analisando a eficiência de 49 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras, no período de 2004 a 2008, Costa *et al.* (2012) constataram elevados níveis de eficiência educacional. Entre aquelas universidades com maior atuação em ensino de pós-graduação e pesquisa, as causas da ineficiência são apontadas como o elevado número de alunos em relação ao quantitativo de professores e o aumento do custo por aluno. Por sua vez, nas universidades com pouca ou nenhuma atuação em ensino de pós-graduação e pesquisa, os fatores que mais comprometeram a eficiência foram o elevado número de alunos por professores e alunos por funcionários, bem como o índice de qualificação do corpo docente. O impacto negativo desse último indicador sugere, segundo os autores, a existência de muitos professores qualificados e que não estão sendo utilizados em sua plenitude nas IFES, reflexo também da atual política de contratação de docentes, em que se exige maior qualificação dos professores. Constatou-se ainda que as baixas taxas de sucesso na graduação, dadas pela relação entre o número de alunos formados e matriculados, bem como o baixo conceito Capes, afetaram negativamente a eficiência das universidades, independente da dedicação às atividades de pós-graduação e pesquisa.

Barra e Zotti (2016b) mensuraram a eficiência de departamentos e faculdades da Universidade de Salerno, no sul da Itália, analisando separadamente unidades da área de Ciência e Tecnologia e unidades de Humanidades e Ciências Sociais, no período de 2005 a 2009. As análises foram realizadas considerando, separadamente, atividades de ensino e atividades de pesquisa. Os resultados apontaram que os

departamentos da área de Ciência e Tecnologia mostraram-se mais eficientes em pesquisa que aqueles da área de Humanas e Sociais. Por sua vez, os departamentos da área de Humanidades e Ciências Sociais foram mais eficientes nas atividades de ensino. Os autores salientam ainda que as estimativas de eficiência dependem fortemente da especificação de saída (produto), tendo em vista que a utilização de *proxies* de qualidade reduziu o desempenho tanto em atividades de ensino quanto em atividades de pesquisa.

Observa-se que, desde os primeiros estudos em que foram empregados métodos não paramétricos para a avaliação do desempenho de instituições de ensino superior, as discussões propõem a análise de características associadas aos níveis de eficiência. No entanto, tais estudos parecem ser ainda incipientes, tendo em vista que seus resultados restringem-se pelos recortes espaço-temporais ou pela limitação das variáveis analisadas. Nesse sentido, outros estudos podem contribuir com a ampliação das discussões acerca dos fatores condicionantes da eficiência em instituições de ensino superior.

### **Procedimentos metodológicos**

Visando garantir uniformidade e contemporaneidade ao estudo, optou-se por analisar apenas as instituições de ensino superior organizadas academicamente como universidades, cuja categoria administrativa seja pública federal e que tenha aderido ao Reuni.

De acordo com o relatório do primeiro ano do Reuni (BRASIL, 2009), das 54 universidades federais existentes em 2007, 53 aderiram ao programa, com implementação dos planos em 2008. O Reuni estabeleceu metas a serem alcançadas em um período de cinco anos, a contar do início de cada plano. Por isso, o presente estudo abordou o período de 2008 a 2015, compreendendo os dois planos plurianuais do Governo Federal (2008-2011 e 2012-2015) de forma a analisar todo o período do programa em vigor. Em função da disponibilização de dados fora do padrão determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), excluiu-se uma universidade do estudo, que contemplou, portanto, 52 universidades.

O desenvolvimento do trabalho ocorreu por meio dos seguintes procedimentos de investigação: a) geração de escores de eficiência, pelo uso da análise por envoltória de dados (DEA) e b) identificação dos fatores associados à eficiência, utilizando-se a análise de regressão Tobit, que são explicitados a seguir.

## Análise por envoltória de dados (DEA)

A análise por envoltória de dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*) é um método que teve origem no trabalho pioneiro de Farrell (1957), sendo posteriormente desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e avalia a eficiência relativa no uso dos recursos de empresas pertencentes a um mesmo setor ou ramo de atividades.

De acordo com Soares de Mello *et al.* (2001), na versão inicial da DEA, as unidades analisadas eram supostamente capazes de tomar decisões sobre o nível de insumos utilizados e sobre a quantidade de produtos resultantes, sendo consideradas unidades tomadoras de decisão, ou DMU (*Decision Making Units*). Os autores salientam ainda que a grande vantagem da DEA é permitir que cada unidade avaliada busque a eficiência de maneira distinta, de tal forma que atenda às suas especificidades.

A DEA apresenta dois modelos básicos de análise: o modelo com retornos constantes, ou modelo CCR, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes; e o modelo BCC, também conhecido por modelo com retornos variáveis, que foi desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper. Tanto o modelo CCR quanto o BCC podem ser analisados pela ótica da orientação para o consumo ou pela orientação para o produto. A escolha da orientação não exerce grande influência na magnitude do valor de eficiência técnica, e o critério de escolha dependerá da finalidade do estudo, ou seja, se o objetivo é regularizar o consumo de insumos ou possibilitar o aumento da produção. (GOMES; BAPTISTA, 2004).

Considerando as características dessas unidades, em relação ao porte, ao montante de recursos utilizados e à variação dos resultados divulgados conforme a coleta de dados, o modelo com retornos variáveis se mostra mais apropriado. Quanto à orientação do modelo, sendo as universidades federais brasileiras unidades vinculadas à administração pública, percebe-se que a natureza dos insumos utilizados, tais como número de docentes, recursos financeiros, já possui caráter de escassez na oferta, além de que essas unidades não têm muito poder de decisão sobre o nível de insumos. Nesse sentido, o modelo que busca a eficiência voltada para a maximização da produção apresenta-se mais condizente com a natureza das atividades dessas organizações. A escolha desse modelo corrobora a opção metodológica adotada por Belloni (2000), Eckles (2010), Obadic e Aristovnik (2011), Barra e Zotti (2016a) e Barra e Zotti (2016b).

Para Soares de Mello *et al.* (2005), o método DEA com orientação-produto e que pressupõe retornos variáveis de escala (BCC) é modelado em (1), em que  $x_{ik}$  representa o *input*  $i$  da DMU $_k$ ;  $y_{jk}$  representa o *output*  $j$  da DMU $_k$ ;  $\lambda_k$  é a contribuição da DMU $^k$  na formação do alvo da DMU $_0$  e  $h_0$  é a eficiência.

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } h_0 \\
 & \text{sujeito a} \\
 & x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i \\
 & -h_0 y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j \\
 & \sum_{k=1}^n \lambda_k = 1 \\
 & \lambda_k \geq 0, \forall k
 \end{aligned} \tag{1}$$

Buscou-se incorporar no presente estudo variáveis que expressem os resultados das atividades desenvolvidas, tanto em termos do quantitativo de alunos atendidos, quanto da qualidade dos cursos oferecidos pelas universidades, conforme mencionadas a seguir:

- Variável de insumo (x)

i) CustoC: custo corrente da universidade, valor calculado conforme orientações do TCU (BRASIL, 2002), é representado pelo total das despesas correntes, menos 65% das despesas correntes dos hospitais universitários, deduzindo-se ainda despesas com aposentadorias e reformas, pensões, sentenças judiciais, despesas com pessoal cedido ou com afastamento (docentes e técnicos administrativos).

- Variáveis de produto (y)

ii) AluGra: alunos de graduação, resultado do produto do número de alunos equivalentes na graduação ( $A_{GE}$ ) pelo Conceito Médio da Graduação (CMG) da universidade (média do conceito preliminar (CPC) de cada curso, indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação com base na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta, como o corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos). O  $A_{GE}$  é um indicador divulgado no relatório de gestão das universidades federais e, conforme determinações do TCU (BRASIL, 2002), é expresso em (2):

$$A_{GE} = \sum \text{ todos os cursos} \{ (N_{DI} \times D_{PC}) (1 + \text{Fator de Retenção}) + ((N_I - N_{DI}) / 4 \times D_{PC}) \} \times \text{Peso do grupo em que se insere o curso} \tag{2}$$

em que  $N_{DI}$  é o número de diplomados no ano,  $D_{PC}$  expressa a duração padrão do curso,  $N_I$  é o número de alunos ingressantes no ano, e Fator de Retenção e Peso do grupo são calculados de acordo com metodologia da Secretaria de Educação Superior (SESu).

iii) AluPos: alunos de pós-graduação, composto pelo produto do número total de alunos regularmente matriculados em cursos de mestrado e doutorado (excluindo-se as matrículas de alunos dos cursos de mestrado profissionalizante, conforme orientações do TCU (BRASIL, 2002)) e a média do conceito Capes de todos os programas de pós-graduação oferecidos pela universidade.

### Análise de regressão Tobit

Para a identificação dos fatores condicionantes da eficiência das universidades federais brasileiras utilizou-se o modelo econométrico Tobit. Vários estudos que empregaram o modelo DEA para mensurar a eficiência de determinadas unidades utilizaram também o modelo Tobit, combinando o modelo econométrico para identificar fatores determinantes da eficiência. Uma lista não exaustiva inclui os trabalhos de Kirjavainen e Loikkanentna (1998) na mensuração da eficiência na área do ensino secundário, Sellers-Rubio, Mas-Ruiz e Casado-Díaz (2010) e Agasisti (2011), que analisaram a eficiência do ensino superior e Moreira *et al.* (2011), na análise da pós-graduação.

Segundo Wooldridge (2013), a utilização do Tobit é apropriada nos casos em que a variável dependente limitada é uma resposta de solução de canto. Esse tipo de variável distribui-se de forma concentrada em determinados pontos da amostra, mas é aproximadamente distribuída de forma contínua com valores acima ou abaixo desse ponto.

No presente estudo, o modelo Tobit apresenta-se apropriado uma vez que, conforme análise exploratória dos dados, a variável dependente mostra-se concentrada em 1. Segundo Greene (1997), o modelo Tobit pode ser definido da seguinte forma:

$$y_i^* = \beta' x_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

em que  $\varepsilon_i$  é o erro aleatório da equação;  $\beta$  é o vetor de parâmetros e representa os coeficientes a serem estimados;  $x_i$  representa as variáveis explicativas; e,  $y_i^*$  é a variável dependente estimada.

A variável  $y_i$  que é efetivamente observada, qual seja o escore de eficiência gerado, é definida da seguinte forma:

$$\begin{cases} y_i = y_i^* & \text{se } y_i^* < y_i^c \\ y_i = y_i^c & \text{se } y_i^* \geq y_i^c \end{cases} \quad (4)$$

Na equação (4),  $y_i^c$  representa o valor da censura e, de acordo com os propósitos do presente trabalho, o valor da censura é 1. Dessa forma, tem-se a seguinte formulação:

$$\begin{cases} y_i = y_i^* & \text{se } y_i^* < 1 \\ y_i = 1 & \text{se } y_i^* \geq 1 \end{cases} \quad (5)$$

Para estimar a regressão em que a amostra é censurada não se pode utilizar o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários, uma vez que os parâmetros extraídos seriam tendenciosos e inconsistentes, pela ausência de informações de algumas observações, ou pela censura dos dados observados. Logo, as estimativas do modelo Tobit, ou de regressão censurada, são obtidas por meio do Método da Máxima Verossimilhança. (GUJARATI, 2000)

Dessa forma, segundo Greene (1997), o valor esperado de  $y_i$ , dadas as variáveis independentes  $x_i (x_1, x_2 \dots x_n)$ , é encontrado por meio da equação (6):

$$\begin{aligned} E(y_i | x_i) &= \text{Prob}(y_i = 1) \times E(y_i | y_i = 1) + \text{Prob}(y_i < 1) \times E(y_i | y_i < 1) \\ &= x_i' \beta \Phi\left(\frac{\beta x_i'}{\sigma}\right) + \sigma \phi\left(\frac{\beta x_i'}{\sigma}\right) \end{aligned} \quad (6)$$

em que  $\sigma$  representa o desvio padrão dos termos de erro;  $\Phi$  e  $\phi$  representam, respectivamente, a função distribuição cumulativa normal e a função densidade normal avaliadas em  $\beta x_i' / \sigma$ .

Vale destacar que, no presente estudo, foi utilizado o modelo Tobit com dados em painel. Os modelos estatísticos com dados em painel são apropriados para combinar dados sobre distintas unidades de análise coletados em diferentes períodos de tempo, como dias, semanas, meses, anos, entre outros. Apresentam vantagens em relação aos modelos de série temporal e de corte seccional (*cross section*). Dentre elas destaca-se a redução do problema de colinearidade entre as variáveis explicativas, uma vez que os modelos com dados em painel permitem um maior número de observações na análise, aumentando os graus de liberdade e a eficiência dos parâmetros estimados.

Tendo em vista que a estimação da regressão Tobit é feita por máxima verossimilhança, uma limitação é que os modelos em painel devem ser estimados por efeitos aleatórios, já que os efeitos fixos apresentam o problema de parâmetros incidentais. (WOOLDRIDGE, 2013)

- Variável dependente (y)

É constituída pelo score de eficiência gerado por meio da análise por envoltória de dados. Dessa forma, cada universidade tem um coeficiente positivo que varia de 0 a 1, calculado por meio do modelo BCC com orientação para o produto.

- Variáveis independentes (x)

O conjunto das variáveis explicativas incluídas no presente estudo procura abordar aspectos considerados no relatório de gestão, bem como propor uma reflexão sobre a influência de alguns fatores na eficiência das universidades federais brasileiras. Dessa forma, os fatores analisados e as variáveis incluídas no modelo econométrico Tobit são descritos a seguir.

i) AluPro: representa a composição do corpo docente utilizado no período e é resultado da divisão do total de alunos em tempo integral (indicador calculado conforme determinações do TCU e representa o número de alunos de graduação, considerando ingressantes, diplomados, duração padrão do curso e fator de retenção, acrescido do total de alunos de pós-graduação e residência, sendo atribuído peso 2 nos dois últimos) pelo total de professores equivalentes (somatório do número de professores ponderado pelo regime de trabalho, sendo peso 0,5 para o regime de 20 horas semanais e peso 1,0 para os regimes de 40 horas e dedicação exclusiva, excluindo-se aqueles afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos).

ii) AluFun: expressa a composição do pessoal técnico e é descrita pelo resultado da divisão do total de alunos em tempo integral pelo total de funcionários equivalentes (somatório do número de funcionários técnico-administrativos vinculados à universidade ou contratados sob a forma de temporários, ponderado pelo regime de trabalho, sendo peso 0,5 para o regime de 20 horas semanais, 0,75 para 30 horas e 1,0 para 40 horas semanais, excluindo-se aqueles afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos).

iii) FunPro: representa o suporte fornecido pelo pessoal de nível técnico às atividades desenvolvidas pelos docentes e resulta da divisão do número de funcionários equivalentes pelo número de professores equivalentes.

iv) QuaDoc: é o índice de qualificação do corpo docente e consiste na divisão da soma ponderada dos professores (somatório do número de professores em exercício efetivo, mais substitutos e visitantes, ponderado pela qualificação, considerando apenas o maior título, sendo atribuído peso 5 aos docentes doutores, 3 aos mestres, 2 aos docentes com especialização e 1 aos docentes graduados) pelo total de professores. Não se considera nesse cálculo o regime de trabalho dos docentes, e excluem-se aqueles docentes afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos.

v) EnvPos: demonstra o grau de envolvimento com atividades de pós-graduação, sendo composto pela relação entre o número de alunos matriculados na pós-graduação e o total de alunos da universidade (graduação mais pós-graduação).

vi) TemExi: representa o tempo de existência da universidade desde a sua federalização;

vii) SerTot: o número total de servidores, utilizado como *proxy* do tamanho da universidade, é composto pela soma dos funcionários equivalentes e professores equivalentes, que incluem servidores vinculados à universidade, bem como os contratados.

viii) CamFor: é o número de *campi* instalados em municípios fora da sede administrativa da universidade.

## Resultados

Buscou-se mensurar a eficiência das universidades federais brasileiras, bem como levantar discussões acerca de seus fatores condicionantes, no período de 2008 a 2015, conforme os procedimentos metodológicos delineados. Portanto, nos tópicos a seguir são expostos os principais resultados da pesquisa.

### Indicadores de eficiência das universidades federais brasileiras

As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na mensuração da eficiência das universidades são apresentadas nas Tabelas 1 e 2. Pode-se observar que o custo corrente (CustoC) das universidades federais (Tabela 1) mostra grande dispersão em torno da média, caracterizando a heterogeneidade dessas instituições em termos da utilização de recursos financeiros para o financiamento de suas atividades. Essa variação, apesar de bastante expressiva, apresenta decréscimo ao longo do período analisado, conforme denota o coeficiente de variação.

**Tabela 1 – Estatísticas descritivas da variável de insumo custo corrente, Brasil, 2008-2015**

CustoC	Média	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Máximo	Mínimo
2008	252.862.502,28	196.086.396,50	77,55%	796.027.365,57	28.423.667,00
2009	285.436.469,98	223.769.953,94	78,40%	957.417.333,18	37.135.182,08
2010	341.270.003,20	261.347.435,65	76,58%	1.163.609.904,68	42.842.370,15
2011	379.913.074,93	284.792.129,04	74,96%	1.291.735.982,04	53.610.035,44
2012	402.987.159,42	292.815.433,95	72,66%	1.207.588.375,61	62.284.841,71
2013	487.562.973,81	356.362.744,64	73,09%	1.663.752.853,25	72.303.277,00
2014	530.723.934,42	381.185.985,19	71,82%	1.900.792.747,67	84.353.006,57
2015	559.825.272,50	384.537.561,45	68,69%	2.056.586.531,31	115.252.428,10

Fonte: resultados da pesquisa (2018).

As diferentes demandas de recursos, em função da área do conhecimento dos cursos ofertados em cada instituição, bem como o próprio tamanho da estrutura e a quantidade de cursos oferecidos em cada universidade são fatores que podem justificar essa grande dispersão em torno dos valores médios do custo corrente.

Na Tabela 2 são apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis que representam os produtos gerados pelas instituições de ensino superior: i) alunos de graduação (AluGra) e ii) alunos de pós-graduação (AluPos). Ressalta-se que a variável AluGra é resultado do produto do número de alunos equivalentes de graduação pelo conceito médio da graduação (CMG) da universidade, indicador que compõe o índice geral de cursos (IGC). Em função da não disponibilidade de dados para o cálculo dessa variável em 2008, excepcionalmente, utilizou-se o IGC em substituição ao CMG. Além disso, também em 2008, uma universidade não teve o CMG nem o IGC divulgados, não sendo considerada na análise desse ano. Por sua vez, a variável AluPos resulta do produto do número de alunos matriculados em cursos de pós-graduação *stricto sensu* pela média do Conceito Capes da instituição.

**Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis de produto alunos de graduação e alunos de pós-graduação, Brasil, 2008-2015**

AluGra	Média	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Máximo	Mínimo
2008	55.349,50	40.984,40	74,05%	180.013,00	4.656,80
2009	52.560,90	38.625,00	73,49%	178.422,30	4.465,90
2010	57.577,40	40.092,50	69,63%	187.127,70	7.165,70
2011	59.987,31	37.338,48	62,24%	169.736,80	8.829,80
2012	60.834,30	39.204,10	64,44%	182.734,70	8.883,60
2013	61.367,00	36.262,40	59,09%	154.359,60	9.497,10
2014	64.493,30	36.879,10	57,18%	170.850,70	7.804,80
2015	66.750,40	38.021,80	56,96%	158.415,90	14.935,00
<b>AluPos</b>					
2008	8.657,70	11.272,30	130,20%	46.927,10	117,00
2009	8.935,70	11.588,10	129,68%	48.714,00	141,00
2010	10.010,80	12.466,50	124,53%	52.639,50	150,00
2011	10.795,10	13.143,20	121,75%	52.377,60	219,00
2012	11.176,30	13.659,90	122,22%	55.271,60	339,00
2013	12.086,90	14.529,10	120,21%	57.932,60	609,00
2014	13.213,40	15.214,90	115,15%	60.877,40	561,00
2015	13.709,50	15.695,70	114,49%	61.607,60	489,00

Fonte: resultados da pesquisa (2018).

Nota-se que o quantitativo de alunos também mostrou ampla variação em torno da média, reforçando as considerações acerca da diferença de magnitude entre as unidades analisadas. É notável a expressiva variabilidade do número de alunos da pós-graduação (AluPos), denotando existir grandes diferenças na dedicação às atividades de ensino da pós-graduação.

Assim como na variável custo corrente (CustoC), nota-se que, ao longo do período analisado, as variáveis AluGra e AluPos têm apresentado diminuição do coeficiente de variação e, apesar de ainda expressarem uma ampla variabilidade, indicam que, com o passar do tempo, as universidades estão se tornando mais homogêneas.

As estatísticas descritivas dos escores de eficiência são apresentadas na Tabela 3. Em média, nota-se que as universidades federais operam aquém de suas capacidades produtivas, tendo em vista que apresentaram resultados abaixo do potencial, se comparados aos melhores desempenhos observados em cada ano.

**Tabela 3 – Estatísticas descritivas dos escores de eficiência das universidades federais, Brasil, 2008-2015**

<b>Eficiência</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Coefficiente de variação</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>
2008	0,7731	0,1898	24,55%	1,0000	0,2500
2009	0,6902	0,2001	28,99%	1,0000	0,2092
2010	0,7178	0,1795	25,01%	1,0000	0,3375
2011	0,7376	0,1838	24,92%	1,0000	0,2810
2012	0,7672	0,1580	20,60%	1,0000	0,4230
2013	0,7585	0,1683	22,18%	1,0000	0,4031
2014	0,7546	0,1784	23,63%	1,0000	0,3191
2015	0,7544	0,1866	24,73%	1,0000	0,4156

Fonte: resultados da pesquisa (2018).

Ao longo do período analisado, é possível notar uma redução na eficiência média, especialmente no ano de 2009, em que as universidades que aderiram ao Reuni atingiram o menor escore de eficiência e mostraram-se com desempenhos mais heterogêneos. Nos anos seguintes, a evolução do desempenho médio demonstrou que as universidades apresentaram, comparativamente, melhoria na utilização de recursos, alcançando, em 2012, nível de eficiência bem próximo ao observado em 2008 e com menor dispersão dos desempenhos médios. Nos demais anos, os indicadores apresentaram pequena diminuição da eficiência, fechando em 2015 com escores ligeiramente abaixo daqueles observados no ano de implantação do Reuni.

Vale ressaltar que, por se tratar de uma medida relativa, os escores de eficiência mensurados em determinado ano servem como referência do desempenho médio daquele período, tendo em vista que os melhores resultados observados foram apontados como a máxima eficiência, sendo os demais escores calculados em termos comparativos. No entanto, não se pode afirmar que os melhores resultados observados sejam de fato a maior eficiência possível naquele ano, e, dessa forma, as oscilações nos valores médios dos escores de um ano para outro refletem muito mais a dispersão entre os desempenhos do que reais ganhos ou perdas de eficiência nas universidades. Nesse sentido, a comparação do nível de eficiência entre os anos deve ser considerada apenas como uma medida de dispersão do desempenho, em que as menores médias indicam grande heterogeneidade de eficiência no respectivo período.

## Condicionantes da eficiência das universidades federais brasileiras

Para a análise dos fatores associados à eficiência das universidades, procedeu-se à estimação da regressão Tobit, considerando dados em painel com efeitos aleatórios, tendo como variável dependente o escore de eficiência gerado por meio do método DEA orientado para o produto e que pressupõe retornos variáveis de escala (DEA-BCC). As estatísticas descritivas das variáveis independentes, quais sejam: i) relação alunos por professor (AluPro), ii) relação alunos por funcionário (AluFun), iii) relação funcionários por professor (FunPro), iv) qualificação do corpo docente (QuaDoc), v) envolvimento com atividades de pós-graduação (EnvPos), vi) o tempo de existência da universidade (TemExi), vii) total de servidores (SerTot) e viii) o número de *campi* fora da sede (CamFor), são apresentadas na Tabela 4.

**Tabela 4 – Estatísticas descritivas das variáveis independentes utilizadas na análise da eficiência das universidades federais, Brasil, 2008-2015**

	AluPro	AluFun	FunPro	QuaDoc	EnvPos	TemExi	SerTot	CamFor	
Média	2008	12,3323	6,7872	2,0897	3,8196	0,1207	40,7692	3.261,59	2,4231
	2009	11,5971	6,6257	1,9279	3,9159	0,1133	41,7692	3.428,06	2,6731
	2010	11,4719	6,4936	1,9116	4,0272	0,1160	42,7692	3.721,69	2,8269
	2011	11,6285	6,6595	1,9664	4,0532	0,1146	43,7692	4.008,54	2,9038
	2012	11,8465	6,5339	1,9765	4,1089	0,1125	44,7692	4.126,76	2,9423
	2013	11,8406	6,4993	2,0260	4,1737	0,1176	45,7692	4.367,93	3,1154
	2014	12,1097	6,3867	2,0211	4,2165	0,1225	46,7692	4.498,47	3,2885
	2015	12,4920	6,9727	1,9228	4,2475	0,1271	47,7692	4.506,11	3,3462
Desvio padrão	2008	2,7705	2,7404	1,0717	0,4746	0,0880	16,7609	2.495,77	2,0613
	2009	2,7791	2,1676	0,8250	0,4611	0,0794	16,7609	2.521,00	2,1938
	2010	2,4389	1,8895	0,6407	0,4089	0,0813	16,7609	2.638,34	2,2292
	2011	2,5921	2,0541	0,7088	0,4330	0,0735	16,7609	2.869,75	2,2601
	2012	2,7197	2,1352	0,6823	0,3919	0,0735	16,7609	3.109,55	2,2353
	2013	2,5221	2,2421	0,7727	0,4181	0,0710	16,7609	3.273,75	2,3817
	2014	2,3150	1,9282	0,5703	0,4215	0,0718	16,7609	3.261,77	2,3459
	2015	2,2445	2,2264	0,5900	0,3858	0,0693	16,7609	3.272,27	2,4163

	AluPro	AluFun	FunPro	QuaDoc	EnvPos	TemExi	SerTot	CamFor	
<b>Coefficiente de variação</b>	2008	22,47%	40,38%	51,28%	12,43%	72,85%	41,11%	76,52%	85,07%
	2009	23,96%	32,72%	42,79%	11,78%	70,09%	40,13%	73,54%	82,07%
	2010	21,26%	29,10%	33,52%	10,15%	70,09%	39,19%	70,89%	78,86%
	2011	22,29%	30,84%	36,05%	10,68%	64,13%	38,29%	71,59%	77,83%
	2012	22,96%	32,68%	34,52%	9,54%	65,29%	37,44%	75,35%	75,97%
	2013	21,30%	34,50%	38,14%	10,02%	60,40%	36,62%	74,95%	76,45%
	2014	19,12%	30,19%	28,21%	10,00%	58,57%	35,84%	72,51%	71,34%
<b>Máximo</b>	2015	17,97%	31,93%	30,68%	9,08%	54,47%	35,09%	72,62%	72,21%
	2008	18,7100	18,3300	7,6300	4,8390	0,4360	88,0000	11.706,00	9,0000
	2009	16,5200	14,1800	5,6000	4,8700	0,3840	89,0000	11.790,00	10,0000
	2010	16,8900	12,4800	3,9200	4,8800	0,3940	90,0000	12.493,00	10,0000
	2011	16,0100	13,1800	4,4400	5,0900	0,3000	91,0000	12.854,00	10,0000
	2012	16,4600	12,1000	4,1900	5,0700	0,3000	92,0000	17.468,00	10,0000
	2013	16,7800	12,9600	4,2800	5,1900	0,3000	93,0000	18.091,00	10,0000
<b>Mínimo</b>	2014	16,1400	13,4000	3,3600	5,2400	0,3000	94,0000	18.551,00	10,0000
	2015	16,6100	14,3700	3,7100	5,2100	0,3000	95,0000	18.770,00	10,0000
	2008	5,7600	1,6100	0,5800	2,8300	0,0141	3,0000	316,00	0,0000
	2009	5,1600	1,6800	0,8800	2,8300	0,0143	4,0000	363,80	0,0000
	2010	7,5000	2,2400	0,9000	3,0400	0,0106	5,0000	391,80	0,0000
	2011	3,7600	1,9400	0,7500	2,9400	0,0162	6,0000	505,30	0,0000
	2012	5,1200	1,9700	0,7891	3,2700	0,0100	7,0000	576,80	0,0000
<b>Mínimo</b>	2013	5,4500	2,1300	0,7900	3,1800	0,0200	8,0000	603,80	0,0000
	2014	7,3400	2,9800	0,9900	3,2800	0,0200	9,0000	624,55	0,0000
	2015	7,4100	3,5600	1,0400	3,3600	0,0200	10,0000	659,05	0,0000

Fonte: resultados da pesquisa (2018).

Verifica-se que o número médio de alunos por professor (AluPro) sofreu pequeno decréscimo nos anos de 2009 e 2010, voltando a crescer nos anos seguintes até alcançar valor ligeiramente superior ao observado em 2008. Importante destacar que, apesar dos valores médios não apresentarem mudanças significativas ao longo do tempo, a dispersão desses dados em torno da média mostra que as universidades tornaram-se consideravelmente mais homogêneas. Nota-se que aquelas instituições que apresentavam número reduzido de alunos por professor, ao longo do tempo, foram ampliando o quantitativo de matrículas.

Evolução semelhante é observada na relação entre o número de alunos por funcionário (AluFun), apresentando também ligeiro aumento desse indicador. No entanto, ressalta-se que a variabilidade dessa variável é significativamente maior, como mostra o coeficiente de variação. Portanto, em termos da composição do

corpo técnico e administrativo das universidades, existem grandes diferenças entre elas, como se pôde verificar também pela relação entre o número de funcionário e professores (FunPro), que apresentou comportamento semelhante no período analisado.

A média do índice de qualificação do corpo docente (QuaDoc) apresentou crescimento constante de 2008 a 2015, sugerindo existir uma preocupação por parte da administração das universidades em incentivar a capacitação de seus docentes, bem como priorizar a contratação de professores com os mais elevados títulos acadêmicos. A variação desse índice em torno da média tem diminuído nos últimos anos, embora os valores mínimos ainda apontem universidades com baixa titulação média dos docentes.

Em média, o envolvimento das universidades com atividades de pós-graduação (EnvPos) reduziu levemente no período de 2009 a 2013, sugerindo que o quantitativo de alunos de graduação cresceu mais que as matrículas em cursos de pós-graduação nesse período. Nos anos de 2014 e 2015 esse indicador voltou a crescer, superando um pouco o valor alcançado em 2008. No entanto, a variabilidade desse aspecto reduziu consideravelmente, e os valores máximos e mínimos observados sugerem que aquelas instituições com maior dedicação às atividades de pós-graduação acabaram ampliando a oferta de vagas em cursos de graduação, assim como as universidades com pequeno envolvimento com a pós-graduação passaram a oferecer vagas nesse nível de ensino, tornando-as um pouco mais homogêneas.

Com relação ao tempo de existência (TemExi), no início do período analisado, a universidade mais antiga funcionava há 88 anos, enquanto a mais nova havia sido federalizada há apenas 3 anos. Ressalta-se que, dada a dificuldade de apontar com clareza a data de início das atividades de algumas universidades, tendo em vista que muitas delas iniciaram como escolas ou faculdades isoladas, por meio de iniciativas privadas, ou mesmo de governos municipais ou estaduais, adotou-se a data de sua federalização como marco de sua criação.

O total de servidores (SerTot) foi utilizado como *proxy* do tamanho das universidades, e suas estatísticas descritivas apontam que, apesar do coeficiente de variação mostrar-se em decréscimo, ainda existe expressiva heterogeneidade entre as instituições. Pôde-se verificar também que, em média, os quadros de servidores técnicos e professores apresentaram crescimento ao longo do período analisado, possivelmente para atender à expansão das matrículas no ensino superior.

Expressiva diferença entre as universidades federais também é observada quando se compara o número de *campi* fora da sede (CamFor). Apesar da média crescente no número de *campi* de 2008 a 2015, algumas universidades não aderiram à proposta de interiorização do ensino superior, optando por expandir-se

internamente, e não dispõem de *campus* instalado fora da cidade sede, enquanto outras instituições adotaram a política de expansão tornando-se *multicampi*, chegando a abrigar unidades em até 10 municípios diferentes.

Ressalta-se que, pelo fato da variável SerTot não ser representada por índice e apresentar valores de magnitude superior às demais, na análise de regressão (Tabela 5) utilizou-se o  $\ln$  dessa variável, uma vez que a utilização dos valores brutos poderia comprometer o ajustamento do modelo.

**Tabela 5 – Fatores associados à eficiência das universidades federais, Brasil, 2008-2015**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Z	P> z	95% Intervalo de conf.	
AluPro	0,035850	0,004179	8,58	0,0000**	0,027659	0,044041
AluFun	0,018676	0,005446	3,43	0,0010**	0,008003	0,029349
FunPro	-0,027245	0,018740	-1,45	0,1460	-0,063974	0,009484
QuaDoc	-0,034739	0,029716	-1,17	0,2420	-0,092981	0,023503
EnvPos	-0,053189	0,236077	-0,23	0,8220	-0,515892	0,409513
TemExi	0,001254	0,001570	0,80	0,4240	-0,001822	0,004330
SerTot	0,067294	0,029943	2,25	0,0250*	0,008607	0,125981
CamFor	-0,019430	0,007587	-2,56	0,0100**	-0,034300	-0,004561
Cons	-0,119075	0,209806	-0,57	0,5700	-0,530286	0,292137
sigma_u	0,146445	0,017907	8,18	0,0000	0,111347	0,181543
sigma_e	0,097800	0,004053	24,13	0,0000	0,089857	0,105743
Rho	0,691564	0,055497			0,575851	0,790825

Variável dependente: escores de eficiência das universidades federais brasileiras, mensurados por meio da DEA-BCC com orientação para o produto.

Variáveis independentes: AluPro, relação entre o número de alunos em tempo integral e o número de professores equivalentes; AluFun, relação entre o número de alunos em tempo integral e o número de funcionários equivalentes; FunPro, relação entre o número de funcionários equivalentes e o número de professores equivalentes; QuaDoc, Índice de Qualificação do Corpo Docente; EnvPos, relação entre o número de alunos matriculados na pós-graduação e o total de alunos da universidade; TemExi, tempo de existência da universidade; SerTot, soma do número de funcionários equivalentes e professores equivalentes; e CamFor, número de *campi* fora da sede.

\* significativo a 5%

\*\* significativo a 1%

Fonte: resultados da pesquisa (2018).

Os coeficientes estimados por meio do modelo apresentaram ajustamento satisfatório, demonstrando que as variáveis incluídas no estudo têm considerável

poder de explicação para a eficiência, conforme verificado pelo teste  $\chi^2$ , que se apresentou significativo a 1%.

Pode-se perceber que apenas quatro variáveis incluídas no modelo mostraram-se significativas para explicar a eficiência das universidades federais, isto é AluPro, AluFun, SerTot e CamFor. Portanto, não se pôde identificar a influência no nível de eficiência da relação funcionários por professor (FunPro), da qualificação do corpo docente (QuaDoc), nem do envolvimento com atividades da pós-graduação (EnvPos), tampouco do tempo de existência (TemExi) das universidades, tendo em vista que tais variáveis não se apresentaram estatisticamente significativas.

Constatou-se uma relação positiva entre o número de alunos por professor (AluPro) e os escores de eficiência, ou seja, aquelas instituições cujo corpo docente atende ao maior quantitativo de alunos mostraram-se mais eficientes na utilização de recursos. Relação positiva também foi identificada entre o número de alunos por funcionários (AluFun) e a eficiência. Essas relações podem ser explicadas pelo fato do acréscimo no número de alunos matriculados não afetar os custos na mesma proporção, impactando positivamente o escore de eficiência.

Analisando o tamanho das universidades, pôde-se perceber que a variável SerTot mostrou-se positivamente associada com a eficiência, indicando que a dimensão das instituições influencia o seu nível de desempenho. Dessa forma, as maiores instituições, identificadas pela magnitude do quadro de servidores técnicos e docentes, mostraram-se mais eficientes.

Outro aspecto analisado foi a existência de *multicampi* e seu impacto no escore de eficiência. Observou-se que o número de *campi* fora da sede (CamFor) está negativamente associado à eficiência alcançada pelas universidades. Assim, quanto mais unidades em funcionamento fora da cidade sede da universidade, menor a eficiência observada.

## Discussões

Considerando o quantitativo de alunos de graduação e pós-graduação, bem como os indicadores de qualidade dos cursos oferecidos pelas universidades, pôde-se notar significativa ampliação da prestação de serviços à sociedade, principalmente no que tange à pós-graduação, que apresentou crescimento proporcionalmente superior. Importante destacar que, com a expansão do ensino superior, as universidades federais estão se tornando um pouco mais homogêneas em termos de número de matrículas. O programa possibilitou que as instituições menores expandissem a oferta de vagas, inclusive com a instalação de *campi* universitários em regiões antes não contempladas com instituições federais, tornando-as ligeiramente mais

equiparadas, tendo em vista ainda existirem grandes diferenças de magnitudes entre elas, além do fato das grandes instituições também terem ampliado o número de matrículas.

Visando proporcionar a expansão do ensino superior, bem como o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, o Reuni teve como meta global a elevação da relação alunos em cursos presenciais por professor para dezoito. Observou-se, no entanto, que a média desse índice em 2008 foi de 12,3 alunos por professor, apresentando uma pequena redução durante os seis anos seguintes, atingindo um patamar ligeiramente superior (12,5) apenas em 2015, ou seja, em média, as universidades federais não foram capazes de atender a meta estabelecida.

Apesar da meta de dezoito alunos não ter sido alcançada, e da média de alunos por professor ter sofrido apenas um pequeno acréscimo, notou-se que a homogeneidade entre as universidades cresceu também em termos da composição desse indicador, cujos valores máximos e mínimos sugerem que aquelas instituições com menor relação aluno por professor buscaram ampliar o número de matrículas, otimizando a estrutura de recursos humanos. Por outro lado, as universidades com indicadores mais altos apresentaram redução na média de alunos por professor. Possivelmente, esse resultado pode ser explicado pelo fato de as universidades terem contratado docentes para lecionarem em cursos novos cujas vagas ainda não tenham sido totalmente preenchidas.

Não obstante o período estabelecido como meta do Reuni ter sido de cinco anos, a contar do início de cada plano, muitos cursos foram criados e novas vagas foram ofertadas nos anos subsequentes à implantação do programa, estendendo, portanto, o prazo necessário para o preenchimento dessas vagas, tendo em vista que os cursos criados recebem novas matrículas durante um período de dois a cinco anos, dependendo da sua duração, até que as primeiras turmas comecem a titular. Dessa forma, embora os cronogramas de contratações e investimentos na ampliação das universidades possam seguir dinâmicas distintas, é esperado que tais indicadores apresentem certa instabilidade até que as estruturas criadas alcancem a plena capacidade no atendimento de alunos.

Analisando o escore de eficiência gerado, notou-se que, em média, as universidades federais operam abaixo de suas capacidades, tendo em vista que, considerando o volume de recursos disponíveis para financiar suas atividades, elas poderiam gerar resultados significativamente maiores que os observados. Durante o período analisado, apenas no ano de 2009 observou-se uma queda no desempenho médio, com recuperação gradativa nos anos seguintes. Logo, não se puderam constatar variações representativas na média da eficiência observada,

sugerindo que as modificações ocorridas em termos de investimentos públicos não geraram impactos diretos na eficiência. Possivelmente, os acréscimos no aporte de recursos do Governo Federal acompanharam o crescimento do quantitativo de alunos, ou a evolução dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação, ou ambos.

No ensejo de identificar os aspectos associados à eficiência das universidades federais brasileiras, buscou-se relacionar alguns indicadores apontados na literatura como condicionantes do desempenho de instituições de ensino superior com o escore de eficiência gerado, considerando o período de 2008 a 2015.

Assim, analisando a relação entre o indicador aluno por professor e o desempenho das universidades, verificou-se existir uma associação positiva entre eles. Quanto maior o número de alunos matriculados em relação ao quantitativo de professores, maior será a eficiência da universidade. Essa constatação pode ser explicada pela própria metodologia empregada para mensurar a eficiência, tendo em vista que o número de alunos matriculados é tratado como parte dos produtos gerados pelas universidades, e dessa forma, quanto maior a relação de alunos, maior será a sua eficiência. Apesar disso, ressalta-se que o acréscimo indiscriminado desse componente, sem os incrementos necessários para a manutenção das atividades da universidade, pode comprometer a qualidade dos serviços prestados, impactando negativamente os indicadores de qualidade dos cursos ofertados e, conseqüentemente, reduzindo o nível de eficiência. Portanto, o aumento no número de matrículas deve ser avaliado frente aos possíveis impactos nas condições de oferta dos cursos.

O elevado número de alunos por professor foi apresentado como uma das causas da baixa eficiência de universidades brasileiras no período de 2004 a 2008, independentemente do nível de dedicação às atividades de pós-graduação e pesquisa, conforme estudo realizado por Costa *et al.* (2012), em contradição aos achados da presente pesquisa. A explicação para a incongruência de resultados pode estar nos diferentes aspectos considerados para a mensuração da eficiência no referido estudo, sendo a relação de alunos formados por ingressantes (taxa de sucesso na graduação) e o conceito Capes utilizados como produtos das universidades, além de diferentes variáveis tratadas como insumos. Portanto, a adoção de procedimentos metodológicos diferentes não permite concluir que tais resultados representam, de fato, constatações contraditórias.

O indicador alunos por funcionário também apresentou relação significativamente positiva com o escore de eficiência das universidades federais brasileiras, fato também justificado pelo aumento do número de matrículas representar maior produção das universidades; assim, cabem também as mesmas ressalvas feitas

na análise da relação de alunos por professor. No mesmo estudo de Costa *et al.* (2012), a relação alunos por funcionário mostrou-se como um dos fatores que mais comprometeram a eficiência das universidades com menor atuação em pós-graduação e pesquisa, novamente contrapondo os resultados apresentados. No entanto, como já relatado, a adoção de critérios diferentes para mensurar a eficiência dificulta a comparação dos resultados.

O modelo de análise utilizado ainda apontou não existir relação significativa entre o escore de eficiência observado e o número de funcionários por professor da universidade, ou seja, com base nos dados utilizados, no período de 2008 a 2015, a proporção entre servidores técnicos e docentes não apresentou associação com o desempenho.

Na literatura, a qualificação do corpo docente foi apontada como determinante da eficiência em universidades da África do Sul, apresentando impacto positivo no desempenho das universidades (TAYLOR; HARRYS, 2004). No Brasil, Costa *et al.* (2012) relataram que o índice de qualificação do corpo docente foi um dos fatores que comprometeram a eficiência das instituições com pouca ou nenhuma atuação em pós-graduação, apresentando como possível justificativa a existência de professores qualificados que não estivessem sendo utilizados plenamente no desempenho de suas atividades acadêmicas.

Percebe-se, portanto, que a qualificação do corpo docente apresenta expectativas ambíguas em termos de sua relação com a eficiência das instituições de ensino superior, ao passo que, se por um lado os professores mais qualificados podem contribuir com a qualidade dos serviços prestados, por outro, a remuneração desses docentes geralmente é maior, podendo também onerar os gastos das universidades. No presente estudo, com base no recorte metodológico adotado, essa variável não se mostrou significativa, não sendo possível determinar a sua relação com a performance das universidades federais brasileiras no período analisado.

Alguns estudos buscaram analisar a eficiência considerando, separadamente, atividades de ensino e pesquisa, ou universidades com maior ou menor atuação em pós-graduação e pesquisa. Glass *et al.* (2006) constataram que as instituições do Reino Unido mais focadas em uma só atividade (ensino ou pesquisa) mostraram-se mais eficientes. Sellers-Rubio, Mas-Ruiz e Casado-Díaz (2010) analisaram departamentos acadêmicos de uma universidade da Espanha e perceberam que, apesar da dedicação à pesquisa ter mostrado relação negativa com a eficiência no ensino, a eficiência no ensino mostrou-se complementar à eficiência na pesquisa. No Brasil, Costa *et al.* (2012) analisaram separadamente instituições com maior e menor atuação em pós-graduação e pesquisa, identificando diferentes fatores relacionados à baixa eficiência de ambas.

Nesse sentido, no presente estudo, o grau de envolvimento da universidade com atividades de pós-graduação também foi inserido no modelo, no intuito de verificar se a maior dedicação das universidades às atividades de pós-graduação e, por consequência, de pesquisa, apresenta relação com o desempenho. No entanto, essa variável não se mostrou significativa na determinação da eficiência, impossibilitando conclusões acerca do impacto desse fator.

Analisando o tempo de existência das universidades e sua relação com a eficiência, o modelo proposto apontou não ser esse fator um condicionante do desempenho das universidades federais brasileiras, embora a literatura tenha registrado que, entre diversas instituições públicas de ensino superior de diferentes países europeus, as mais tradicionais, ou seja, aquelas em funcionamento há mais tempo, mostram-se mais eficientes (WOLSZCZAK-DERLACZ; PARTEKA, 2011).

Para avaliar a relação entre a dimensão da universidade e o nível de eficiência alcançado, utilizou-se o total de servidores como *proxy* do tamanho. Os resultados apontaram que as maiores universidades estão associadas aos maiores escores de eficiência, corroborando os achados de Glass *et al.* (2006) e Wolszczak-Derlacz e Parteka (2011), sugerindo a existência de economias de escala.

Por fim, o último fator considerado na análise refere-se a uma característica bastante relevante no atual cenário universitário brasileiro, tendo em vista as recentes políticas de expansão do ensino superior público. Trata-se da existência de universidades configuradas como *multicampi*, ou seja, instituições que possuem *campus* em funcionamento em diferentes municípios. Buscou-se analisar se a quantidade de *campi* fora da sede influencia no desempenho das universidades, e constatou-se que, quanto maior o número de unidades instaladas em municípios diferentes do *campus* sede, menor o nível de eficiência observado.

Esse resultado remete a algumas considerações a respeito do histórico de criação dos *campi* universitários, bem como acerca de aspectos relacionados à gestão acadêmica e administrativa dessas unidades. Por serem resultantes de uma recente política de ampliação da oferta de vagas no ensino superior, esses *campi* são compostos, em sua maioria, por cursos novos, portanto, ainda estão em processo de consolidação. Possivelmente, foram efetuados os investimentos e realizadas as contratações de servidores para atender demandas futuras, de forma que essas unidades podem estar temporariamente operando aquém de sua capacidade. Deve ser considerada ainda a existência de fatores que possam estar dificultando o preenchimento das vagas ofertadas ou prejudicando a permanência dos alunos matriculados, como os critérios de seleção adotados, a qualidade dos alunos ingressantes, as condições de oferta dos cursos, ou até mesmo a efetiva demanda dos cursos instalados nessas novas unidades.

Importante investigar também a ocorrência de problemas de ordem administrativa nesses *campi*, tendo em vista as dificuldades que podem ser geradas em função das distâncias geográficas entre essas unidades e o *campus* sede. Nesse sentido, a estrutura administrativa das universidades *multicampi* deve ser bem definida e regulamentada, visando garantir que os processos de tomada de decisão ocorram de forma tempestiva e sem onerar os custos da instituição.

## Considerações finais

Buscou-se desenvolver uma análise da eficiência relativa das universidades federais brasileiras que aderiram ao Reuni, bem como propor uma discussão sobre seus fatores condicionantes. A análise da eficiência permitiu verificar que, em média, as universidades federais brasileiras atuaram abaixo de seu potencial entre os anos de 2008 e 2015, sendo que, nesse período, apesar da pequena queda no desempenho observado, não se pôde identificar variações expressivas na eficiência. Apesar disso, é notável que, sob diversos aspectos, como a relação alunos por professor e a proporção do atendimento a alunos de graduação e pós-graduação, as universidades tornaram-se um pouco mais homogêneas.

Como limitações da pesquisa pode-se apontar que, em função da não disponibilidade de dados, o modelo empregado para mensurar a eficiência não contemplou variáveis que expressassem as atividades de pesquisa e extensão das universidades, embora se possa presumir que, ao serem incluídos os indicadores de qualidade, como o conceito médio da graduação e o conceito Capes para a pós-graduação, esteja-se ponderando, indiretamente, sobre as diversas atuações das instituições federais de ensino superior.

Além disso, verifica-se que a literatura ainda conta com poucos estudos sistemáticos sobre avaliação de políticas e programas universitários no Brasil, bem como sobre a análise de fatores determinantes do desempenho dessas instituições, o que faz com que o presente estudo tenha um caráter mais exploratório que explicativo. Nesse sentido, os resultados aqui apresentados têm como principal contribuição a discussão sobre alguns fatores condicionantes da eficiência, sem a pretensão de serem conclusivos.

Existem limitações também relacionadas ao período de análise. Ressalta-se que o estudo contemplou momentos em que ocorreram greves de servidores das universidades, nos anos de 2012 e 2015, implicando em descompassos nos calendários acadêmicos dessas instituições, tendo em vista que nem todas as universidades aderiram às paralisações. Igualmente, embora o período estabelecido como meta do Reuni tenha sido de cinco anos, as instituições ampliaram a oferta

de cursos também nos anos posteriores à implantação do programa, estendendo, portanto, o prazo necessário para o preenchimento dessas vagas e a esperada otimização das estruturas criadas. Por isso, tendo em vista a contemporaneidade da expansão do ensino superior, sugere-se que sejam realizadas novas pesquisas contemplando períodos maiores, de forma a evidenciar os efeitos a longo prazo da ampliação desse nível de ensino.

### Referências bibliográficas

AGASISTI, T. Performances and spending efficiency in higher education: a European comparison through non-parametric approaches. *Education Economics*, v. 19, n. 2, p. 199-224, 2011.

AHN, T.; CHARNES, A.; COOPER, W. Some statistical and DEA evaluations of relative efficiencies of public and private institutions of higher learning. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 22, n. 6, p. 259-269, 1988.

BARRA, C.; ZOTTI, R. A directional distance approach applied to higher education: an analysis of teaching-related output efficiency. *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 87, n. 2, p. 145-173, jun. 2016a.

\_\_\_\_\_. Measuring Efficiency in Higher Education: an empirical study using a bootstrapped data envelopment analysis. *International Advances in Economic Research*, v. 22, n.1, p. 11-33, feb. 2016b.

BELLONI, J. A. *Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras*. 245 p. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78457/153160.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

BELLONI, J.; MAGALHÃES, H. DE; SOUSA, L. C. DE. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 96 p., 2003.

BRASIL. *Lei nº 9.394/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.096/2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão*: decisão plenária nº 408/2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/indicadores.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação/SESu. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Reuni 2008 - Relatório de primeiro ano*, 30 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>

index.php?option=com\_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 25 maio 2017.

BREU, T. M.; RAAB, L. R. Efficiency and perceived quality of the nation's "Top 25" national universities and national Liberal Arts colleges: an application of data envelopment analysis to higher education. *Socio-Econ. Plann. Sci.*, v. 28, n. 1, p. 33-45, 1994.

CHARNES, A. COOPER, W. W., RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, p. 429-444, 1978.

COSTA, E. M. *et al.* Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. *Rev. Econ. Contemp.*, v. 16, n. 3, p. 415-440, set./dez. 2012.

ECKLES, J. E. Evaluating the efficiency of top liberal arts colleges. *Research in Higher Education*, v. 51, p. 266-293, 2010.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, v.120, n. 3, p. 253-290, 1957.

FELDMANN, T., SOUZA, O. DE. A governamentalidade e o Exame Nacional de Desempenho De Estudantes – Enade. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 1.017-1.032, ago./nov. 2016.

FRANÇA, J. M. F. DE; FIGUEIREDO, J. N. DE; LAPA, J. DOS S. A DEA methodology to evaluate the impact of information asymmetry on the efficiency of not-for-profit organizations with an application to higher education in Brazil. *Ann Oper Res*, v. 173, p. 39-56, 2010.

GLASS, J. C. *et al.* Implications of variant efficiency measures for policy evaluations in UK higher education. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 40, p. 119-142, 2006.

GOMES, A. P.; BAPTISTA, A. J. M. DOS S. Análise Envoltória de Dados: conceitos e modelos básicos. In: SANTOS, M. L. DOS; VIEIRA, W. DA C. (ed). *Métodos Quantitativos em Economia*. Viçosa MG: Editora UFV, 2004.

GREENE, W. H. *Econometric analysis*. 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1997.

GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 3. ed. Tradução Ernesto Yoshida. São Paulo: Makron Books, 2000.

KIRJAVAINEN, T.; LOIKKANENTNA, H. A. Efficiency differences of finnish senior secondary schools: an application of DEA and Tobit analysis. *Economics of Education Review*, v. 17, n. 4, p 377-394, out. 1998.

MOREIRA, N. P. *et al.* Fatores determinantes da eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 201-230, mar. 2011.

OBADIC, A.; ARISTOVNIK, A. Relative efficiency of higher education in Croatia and Slovenia: an international comparison. *Amfiteatru Economic*, v. 13, n. 30, jun. 2011.

PORTO, C.; RÉGNIER, K. *O ensino superior no mundo e no Brasil – Condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025: uma abordagem exploratória*. 2003. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/>

ensinosuperiormundobrasil Tendências e cenários 2003-2025.pdf>. Acesso em: 08 de dez. 2014.

SELLERS-RUBIO, R., MAS-RUIZ, F. J.; CASADO-DÍAZ, A. B. University efficiency: complementariness versus trade-off between teaching, research and administrative activities. *Higher Education Quarterly*, v. 64, n. 4, p. 373-391, oct. 2010.

SOARES DE MELLO, J. C. C. B. et al. Avaliação qualitativa e quantitativa: uma metodologia de integração. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 31, p. 237-251, 2001.

\_\_\_\_\_. Curso de análise de envoltória de dados. XXXVII SBPO – Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, 2005, Gramado. *Anais do XXXVII SBPO*, 2005.

TAYLOR, B.; HARRIS, G. Relative efficiency among South African universities: a data envelopment analysis. *Higher Education*, v. 47, p. 73-89, 2004.

WOLSZCZAK-DERLACZ, J.; PARTEKA, A. Efficiency of European public higher education institutions: a two-stage multicountry approach. *Scientometrics*, v. 89, p. 887-917, aug. 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

#### **Ney Paulo Moreira**

Universidade Federal de Viçosa - Campus de Rio Paranaíba-MG. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa.

#### **Gideon Carvalho de Benedicto**

Instituição a que está vinculado: Universidade Federal de Lavras. Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Orientador de Mestrado e de Doutorado. Professor Associado da Universidade Federal de Lavras.

#### **Francisval de Melo Carvalho**

Universidade Federal de Lavras. Doutor em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Orientador de Mestrado e de Doutorado. Professor Associado da Universidade Federal de Lavras.

# Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família

**Vanessa Elias de Oliveira**

*Universidade Federal do ABC (UFABC)*

**Gabriela Spanghero Lotta**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Matheus Nunes**

*Bacharel em Políticas Públicas e Ciências e Humanidades  
pela Universidade Federal do ABC (UFABC)*

O artigo discute o processo de implementação de uma política pública intersetorial e que demanda coordenação federativa, o Programa Bolsa Família (PBF), a partir da perspectiva da burocracia de médio escalão. Políticas com tais características enfrentam um grande desafio para sua gestão, que é a conexão das distintas burocracias públicas, tanto de diferentes setores quanto de diferentes níveis de governo. Para compreender como as burocracias de médio escalão percebem os desafios da implementação de uma política com tais características, a pesquisa analisou, por meio de pesquisa qualitativa (entrevistas), parte da burocracia de diferentes níveis de governo (municípios, estados e União) envolvida com a implementação do PBF. Discutindo com a literatura sobre implementação de políticas públicas, intersetorialidade, relações federativas e burocracia de médio escalão, demonstramos que, para além das desigualdades locais e das distintas capacidades burocráticas dos níveis de governo, os gestores federais e municipais percebem como um exercício constante a construção da intersetorialidade na operação do programa e, ainda, entendem que o Governo Federal deveria desenvolver mecanismos para a compreensão do que acontece “na ponta”, nos processos municipais de implementação, incorporando esses aprendizados ao (re)desenho da política, adequando-a às distintas realidades locais.

**Palavras-chave:** burocracia de médio escalão, implementação, Programa Bolsa Família, federalismo, política intersetorial.

---

[Artigo recebido em 15 de maio de 2018. Aprovado em 28 de junho de 2019.]

## **Challenges of implementation of an intersectorial and federative policy: The Bolsa Família Program in the view of its bureaucracy**

The paper discusses the implementation process of a policy both intersectorial and that requires federal coordination, the Bolsa Família Program (PBF), from the perspective of the middle-level bureaucrats. Policies with such characteristics face a great challenge for their management, which is the connection of different public bureaucrats, from different sectors as well as from different government levels. In order to understand how these bureaucrats perceive the challenges of implementing a policy with such characteristics, the research analyzed, through qualitative research (interviews), the middle-level bureaucrats of different levels of government (municipalities, states and the Union) involved with the PBF implementation. We demonstrate that, in addition to local inequalities and different bureaucratic capacities, federal and municipal managers perceive the construction of intersectoriality as a constant exercise during the program operation. They also understand that the Federal Government should develop mechanisms for understanding what happens "on the ground", in municipal implementation processes, incorporating these learnings into the (re) design of policy, adapting it to the different local realities.

**Keywords:** bureaucracy, implementation, Bolsa Família Program, federalism, intersectoriality.

## **Desafíos de la implementación de una política intersectorial y federativa: el programa Bolsa Familia en la perspectiva de los burócratas.**

El artículo analiza el proceso de implementación de una política pública intersectorial y que exige coordinación federal - el Programa Bolsa Familia (PBF) - desde la perspectiva de la burocracia de nivel medio. Las políticas con tales características enfrentan un gran desafío por su gestión: la conexión de las diferentes burocracias públicas, tanto de diferentes sectores como de diferentes niveles de gobierno. Para entender cómo las burocracias de nivel medio dan cuenta de los desafíos de implementar una política de este tipo, el artículo analiza, a través de investigación cualitativa (entrevistas), parte de la burocracia de diferentes niveles de gobierno (municipios, estados y la Unión) involucrados en la implementación del PBF. Discutiendo con la literatura sobre la implementación de políticas públicas, intersectorialidad, relaciones federativas y burocracia de nivel medio, demostramos que, más allá de las desigualdades locales y las distintas capacidades burocráticas de los administradores gubernamentales, federales y municipales, los gestores realizan un ejercicio constante para construcción de intersectorialidad en la operación del programa. El gobierno federal debe desarrollar mecanismos para comprender lo que sucede "en procesos de implementación municipal, incorporando estos aprendizajes en el (re) diseño de la política, adaptándola a las diferentes realidades locales.

**Palabras-clave:** burocracia de nivel medio, implementación, Programa Bolsa Familia, federalismo, política intersectorial

## 1. Introdução

Políticas públicas que são intersetoriais e demandam coordenação federativa enfrentam um grande desafio para sua gestão, que é a conexão das distintas burocracias públicas por elas responsáveis, tanto dos diferentes setores quanto dos diferentes níveis de governo. Cada setor de política pública tem seus interesses e preferências, assim como cada instituição apresenta sua própria cultura organizacional e lógica de atuação. Em termos federativos, as relações intergovernamentais necessárias à implementação das políticas públicas compelem as burocracias à interação, diretamente influenciadas pelo jogo político federativo, com implicações para a sua gestão.

Nesse contexto, as competências necessárias, bem como as possibilidades de interação entre as burocracias implementadoras de políticas intersetoriais e federativas são elementos centrais para o sucesso das mesmas. Com vistas a compreender **como as burocracias públicas de médio escalão percebem os desafios da implementação de uma política com tais características**, a presente pesquisa analisou parte da burocracia de médio escalão dos diferentes níveis de governo (municípios, estados e União) envolvida com a implementação do Programa Bolsa Família (PBF). A análise da percepção dos burocratas é inspirada numa abordagem interpretativa de análise de políticas públicas que considera que os diferentes atores interpretam as políticas e os contextos de formas distintas e que essa variedade de interpretações interfere no comportamento e nas ações dos atores (PÜLZL; TREIB, 2007; YANOW, 1993). Analisar como os burocratas percebem as políticas, seus desafios e suas ações é uma forma de compreender como e por que se comportam como o fazem. Além disso, consideramos que os diferentes estratos burocráticos podem ter percepções distintas sobre as políticas, na medida em que vivenciam relações e desafios diferentes (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Assim, compreender como a burocracia de médio escalão percebe os desafios de implementação de uma política pública pode trazer referências importantes tanto para compreender a política como para compreender a própria burocracia.

Com relação ao programa, sua escolha se deu em função de ser este um programa federal que conta com uma burocracia qualificada tecnicamente, conforme já discutido por Silva (2013), que é reconhecidamente exitoso, do ponto de vista da gestão, apesar de ser uma política que soma as duas variáveis acima mencionadas (interação intergovernamental e intersetorialidade) – e que, portanto, contribuiriam para o seu “esperado insucesso”.

Para cumprir essa tarefa, o artigo divide-se em quatro partes, incluída a presente Introdução. Em primeiro lugar, apresentamos o referencial teórico que norteou a

análise dos casos estudados, voltado para a compreensão da chamada “burocracia de médio escalão” e para as capacidades da burocracia para a implementação de políticas públicas intersetoriais e federativas. Nesta também apresentamos de maneira breve o Programa Bolsa Família. Em seguida, detalhamos a metodologia para a seleção dos casos e para a análise dos dados coletados empiricamente, por meio de pesquisa qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas<sup>1</sup>. Por fim, a partir desses resultados, apresentamos as principais conclusões acerca da percepção dos burocratas implementadores do Programa Bolsa Família acerca de políticas públicas intersetoriais e federativas, apontando aspectos que merecem ser considerados não apenas nas análises de políticas com tais características como, mormente, nos processos de implementação e gestão das mesmas.

## **2. O Programa Bolsa Família, sua burocracia e os desafios de implementação**

Nos últimos anos, a literatura tem buscado aprofundar a compreensão da atuação da burocracia e seu papel na efetivação das políticas públicas. Foram feitos significativos avanços em termos de compreender a burocracia do alto escalão e a burocracia implementadora (burocracia de nível de rua). Já a burocracia intermediária, aquela que atua no médio escalão, começou a ser estudada mais recentemente (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). A importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução. Como apontam Lotta, Pires e Oliveira (2014), a partir dos trabalhos de Huising e Silbey (2011), essa burocracia intermediária tem um papel fundamental no sentido de articulação e promoção de relações entre diferentes tipos de atores:

São os atores responsáveis por interagirem com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores. Para as autoras, o papel destes gestores é de governar o gap existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p.481) .

Em pesquisa recente sobre a atuação, perfil e trajetória da burocracia de médio escalão do Governo Federal, foi reforçada a ideia de que esses atores são estratégicos para efetivação das políticas públicas, na medida em que atuam tanto numa articulação vertical (com superiores e subordinados) como horizontal (com atores de outros setores) (OLIVEIRA; LOTTA, 2014; PIRES, 2015; ABERS, 2015; GODINHO, 2015; SILVA, 2015 ). E é essa atuação articuladora que lhes permite construir e

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2014 e julho de 2015.

implementar políticas que deem conta desse contexto em que os novos arranjos institucionais operam.

No entanto, pouco se sabe sobre as burocracias dos níveis estadual e municipal, que operam nas mesmas políticas públicas, visto que a literatura, na maioria das vezes, concentra-se em estudos da burocracia federal (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994 ; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; BRESSER-PEREIRA, 2007; OLIVIERI, 2007), conforme já explicitaram Oliveira e Abrucio (2018).

O escasso conhecimento acerca de quem são e o que fazem os gestores estaduais e municipais acaba sendo, para além de uma lacuna teórica, um desafio para a própria estruturação de políticas com lógica federativa, na medida em que a burocracia federal muitas vezes não encontra nos níveis subnacionais o respaldo necessário para a implementação das políticas públicas desenhadas centralmente, reforçando no discurso e na prática a necessidade de uma lógica centralizadora das políticas, conforme se verificou na Federação brasileira nos últimos anos (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012; OLIVEIRA; LOTTA, 2014).

Para compreender o perfil e atuação da burocracia de médio escalão atuante no Programa Bolsa Família e inserida em diferentes contextos institucionais, como municípios e governos estaduais de portes distintos, levantamos a literatura que trata da burocracia inserida no Bolsa Família. Embora ainda bastante escassa, essa literatura aponta para a importância de se compreenderem as relações verticais e horizontais da burocracia, dado que os principais desafios inerentes ao programa estão relacionados à capacidade de coordenar diferentes organizações inter e intragovernamentais em prol da atuação integrada. Em seguida, discutimos os desafios apontados a respeito da articulação horizontal (intersetorialidade), os desafios da articulação vertical (relações federativas), a ideia de capacidades estatais e, por fim, algumas questões sobre competências requeridas aos burocratas para efetivação do programa nesse contexto.

## **2.1. O Programa Bolsa Família**

O PBF é um programa de transferência de renda condicionada criado em 2003, num contexto de políticas de combate à pobreza. Como aponta Oliveira (2014), o PBF foi criado com a

missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda existentes (Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Ao direcionar recursos para a população em situação de pobreza/pobreza extrema, o PBF incorpora, na sua arquitetura, um conjunto de condições que devem ser satisfeitas pelas famílias beneficiadas, vinculando-as ao programa (OLIVEIRA, 2014, p. 3).

O Programa Bolsa Família tem três eixos: transferência de renda; condicionalidades (saúde, educação e assistência social); e ações complementares para desenvolvimento das famílias. Para sua estruturação, o PBF conta com a atuação conjunta de diferentes organizações. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor do programa, via Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). O órgão é responsável por elaborar as normativas, gerenciar o cadastro único e coordenar os demais órgãos envolvidos em torno da ação.

Ainda em nível federal, estão envolvidos o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, responsáveis pela gestão das condicionalidades. A Caixa Econômica Federal também tem papel central, na medida em que é responsável pelo pagamento dos benefícios. Para a implementação do PBF, são também envolvidos governos estaduais e municipais. Os estados deveriam atuar na capacitação e apoio aos municípios, embora nem todos eles executem esse papel. Já aos municípios cabem as principais atividades de implementação do programa, desde realizar o cadastro das famílias beneficiárias até monitorar as condicionalidades. Para tanto, a implementação do PBF nos municípios também pressupõe uma ação articulada de diferentes secretarias. Em geral, a de assistência social, saúde e educação, embora isso possa depender do desenho do programa e da estrutura organizacional em cada localidade.

Em seus mais de 10 anos de existência, o PBF já é identificado como uma política com alto grau de efetividade e inovação. Com relação à inovação, a literatura aponta os vários instrumentos gerenciais com os quais o PBF trabalha como inovadores para garantir a efetivação de um programa com tal grau de coordenação, descentralização e capilaridade (COUTINHO, 2013).

Entre as inovações relatadas estão:

1) **CadÚnico e mecanismo de focalização:** o CadÚnico é o instrumento de cadastro das famílias beneficiárias do programa, realizado pelos municípios, e é a partir deles que as famílias, enquadradas no perfil exigido, passam a receber as transferências de renda. Atualmente ele tem sido também usado como base informacional para desenho de diversos outros programas do Governo Federal, tendo se transformado num importante instrumento para identificação de famílias de baixa renda e com perfis específicos para se tornarem beneficiários de diversos programas de combate à pobreza (DIREITO *et al.*, 2016). A partir dele o PBF tem conseguido sucesso em termos de focalização da política, já que a margem de erro dos beneficiários é bastante reduzida, o que significa que os recursos alcançam os extratos mais pobres da sociedade a custos relativamente baixos (COUTINHO, 2013; BICHR, 2011).

2) **Condicionalidades:** para receberem a transferência mensal, as famílias precisam atender a uma série de condicionalidades na saúde e na educação. Quanto à saúde, as crianças precisam estar vacinadas, com acompanhamento periódico, bem como as gestantes precisam realizar o pré-natal. Com relação à educação, as condicionalidades dizem respeito à frequência escolar. Elas são apontadas pela literatura como uma importante inovação, que não tem uma lógica punitiva, mas serve como um alerta à vulnerabilidade das famílias (COUTINHO, 2013).

3) **IGD:** o Índice de Gestão Descentralizada foi criado para avaliar qualidade e atualização das informações do CadÚnico e

assiduidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias. Seu objetivo é avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico em cada município e, a partir dos resultados identificados, oferecer apoio financeiro para que os municípios melhorem sua respectiva gestão (COUTINHO, 2013, p. 25).

Ele é apontado pela literatura como um importante instrumento de coordenação federal, na medida em que regula o repasse de recursos entre Governo Federal e municípios (BICHIR, 2011) e permite o monitoramento das ações para promoção de melhorias das capacidades municipais (OLIVEIRA, 2014).

Como se pode perceber, as principais inovações relativas à gestão do PBF dizem respeito à sua capacidade de ampliar os processos de coordenação verticais e horizontais com vistas a garantir a efetivação de um programa com características intersetoriais e federativas. Essa lógica está inserida no contexto dos novos arranjos institucionais, apontados na introdução, que permitem a construção de políticas mais complexas tanto em termos do seu desenho como da sua implementação. Embora esses novos arranjos institucionais marquem uma nova fase para as políticas públicas, certamente aumentando sua capacidade de gerar respostas efetivas, a literatura demonstra que eles também trazem uma série de novos desafios ao Estado em termos de coordenação. Parte desses desafios serão tratados nas duas próximas sessões.

## 2.2. Desafios da articulação horizontal – intersetorialidade

Um primeiro desafio colocado pelo PBF, dada a própria natureza do programa, diz respeito à atuação horizontal – ou intersetorial – para implementação do programa. A intersetorialidade é a coordenação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais (CUNIL GRAU, 2005). Ela nasce como resposta ao problema da excessiva especialização

organizacional que se construiu em organizações ao longo do século 20 e seria, portanto, o ajuste mútuo entre atores ou a adoção de interações mais deliberativas que produziriam resultados positivos aos participantes limitando consequências negativas e, ao mesmo tempo, produzindo maior coerência, reduzindo redundâncias, lacunas e contradições entre políticas e dentro delas (BOUCKAERT *et al.*, 2010).

A lógica intersetorial pressupõe articulação e junção de diferentes ações com um foco específico, seja um território onde se quer atuar, um determinado público ou um problema complexo a enfrentar (INOJOSA, 1998). A literatura tem apontado como desafios para implementar políticas relacionados tanto questões estruturais da administração pública como questões relacionadas à cultura das organizações, conhecimentos e crenças das burocracias envolvidas nas políticas.

No caso do PBF, a intersetorialidade se faz na implementação e no monitoramento. A construção de uma política baseada em condicionalidades intersetoriais já traz consigo a necessidade de uma articulação entre diferentes áreas – neste caso, saúde e educação –, que se efetiva com o monitoramento na ponta baseado também na ação conjunta de diferentes áreas.

Bichir (2011) identifica que a coordenação intersetorial tem sido promovida, em grande medida, pela existência dos instrumentos inovadores como o CadÚnico, o IGD e a gestão das condicionalidades, mecanismos pelos quais se integram as ações entre diferentes áreas do Governo Federal e dos municípios.

No entanto, para além dos instrumentos formais, Silva (2013) identifica no Governo Federal um conjunto de outros mecanismos que permitiram a construção de processos coordenados de intersetorialidade:

- 1) a construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias;
- 2) o empoderamento e a autonomia para experimentação, o que gera condições para que as equipes se engajem fortemente e inovem;
- 3) a estratégia de utilização das redes informais e das experiências progressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação;
- 4) o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais, quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias;
- 5) o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições (SILVA, 2013, p. 344).

Esses achados, quanto ao Governo Federal, corroboram o que a literatura argumenta sobre o funcionamento de políticas intersetoriais que dependem de

instrumentos (PIRES, 2015) e da articulação relacional da burocracia (ANDRADE, 2018 ; SILVA, 2013).

No caso dos governos municipais, a necessidade de articulação entre as diferentes secretarias também é um desafio à coordenação intersetorial. No entanto, como aponta Coutinho (2013), para além do desafio de integrar com saúde e educação, nos municípios o PBF tem um enorme desafio em integrar suas ações às ações relacionadas ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), o qual diz respeito não apenas a pensar formas conjuntas de cadastrar as famílias e acompanhá-las, mas também a como dispor da mesma burocracia para ações distintas e complementares, como usar as mesmas estruturas físicas, gerenciais e tecnológicas, como potencializar programas municipais complementares e como se utilizar dos mesmos mecanismos de participação social para as diversas ações (COUTINHO, 2013). Isso depende de uma burocracia com habilidades de negociação e articulação com diferentes áreas.

Assim, com relação especificamente à burocracia que gerencia o programa, a intersetorialidade traz um conjunto de desafios na medida em que pressupõe a capacidade desses atores de construir diálogos com burocracias com diferentes referenciais, lógicas e *modus operandi*. Isso significa, na prática do PBF, que as burocracias da assistência social precisam dialogar com as da saúde e da educação, ao menos. Esta não tem sido a forma tradicional das burocracias municipais atuarem, principalmente pela falta de carreiras transversais e que circulem entre diferentes áreas. Assim, nos municípios, a articulação acaba dependendo muito mais da capacidade relacional da burocracia especificamente do que de uma estrutura de atores que viabilize essas articulações (ANDRADE, 2018 ).

No caso da burocracia federal, além das articulações com educação e saúde, ainda deve ser feita articulação com os gestores da Caixa Econômica, além daquela dos órgãos de controle. Ademais, dada sua ampla visibilidade, os gestores do PBF também precisam, cada vez mais, se articular com gestores de outros ministérios e setores que buscam construir ações conjuntas com o PBF (OLIVEIRA; LOTTA, 2015). Essa necessidade de atuação com distintos setores exige, por parte dos gestores, amplas capacidades de diálogo, de compreensão de lógicas diferentes, de negociação e de construção de ações integradas, elementos que não estavam presentes nas formas tradicionais de construção de políticas públicas e que, portanto, requerem o desenvolvimento de novas competências na burocracia. Ao mesmo tempo, como mostram pesquisas anteriores (OLIVEIRA; LOTTA, 2015; SILVA, 2013), boa parte da burocracia de médio escalão do MDS é ocupada por gestores concursados em carreiras de Estado – como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a de Analista Técnico de Políticas Sociais. As duas

carreiras têm como característica a circulação entre diferentes áreas e ministérios, o que potencializa conhecimentos mais intersetoriais e a construção de redes interministeriais.

### **2.3. Desafios da articulação vertical – relações federativas**

Um segundo vetor importante na construção do PBF tem a ver com a coordenação federativa, ou seja, com a relação construída entre diferentes entes federativos para a efetivação do programa. Esse elemento é uma das características fundamentais dos novos arranjos institucionais (LOTTA; FAVARETO, 2016 ) que exigem uma compreensão dos processos de coordenação vertical entre diferentes níveis governamentais.

Analisando o caso brasileiro, Arretche (2012) aponta que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios. No entanto, a descentralização não levou a uma efetiva autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas públicas, na medida em que a Constituição (CF) também desenhou regras que deram ampla autoridade legislativa e financeira à União, que acaba exercendo

poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal (ARRETCHÉ, 2012, p. 19).

A autora conclui ainda que, no caso brasileiro, há mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem decisões sobre suas atividades, mesmo que estes tenham ainda autonomia política. Esse argumento é comprovado por Arretche (2012) demonstrando como diversas políticas sociais são implementadas com lógicas de regulação e repasses de recursos federais, garantindo a elas um grau de padronização mesmo em municípios com partidos e programas políticos distintos.

Para compreender a coordenação federativa no caso do Bolsa Família, a primeira questão é analisar o que diz a CF a esse respeito, considerando as competências ali definidas. Sobre isso, Lício *et al.* (2011) argumentam que, embora o artigo 23 da Constituição afirme que o combate à pobreza e a integração social sejam responsabilidade comum dos três entes federativos, a CF não estabelece procedimentos para a ação conjunta, o que deixa um desafio às políticas públicas para construção e negociação permanentes em torno de ações articuladas.

Com relação especificamente ao PBF, Bichir (2011) argumenta que:

No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a carga dos municípios, as decisões gerais – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Nesse sentido, cabe testar a hipótese de que, a despeito da fragmentação inicial dos programas – não só aqueles do nível local, mas mesmo no caso do primeiro programa nacional, o Bolsa Escola –, foi sendo desenvolvido um alto poder regulatório do governo federal sobre as ações municipais, como observado no caso das políticas de educação e saúde. Esse poder regulatório do governo federal se expressa tanto nas regras que regem o cadastramento dos beneficiários do PBF quando nas regras de repasse de recursos federais para estados e municípios (BICHIR, 2011, p. 43).

O PBF estaria, assim, construído numa lógica de coordenação em que o Governo Federal tem responsabilidade sobre definições formais, financiamento e coordenação do programa, enquanto os municípios são os principais responsáveis pela implementação.

A esse respeito, no entanto, Cavalcante (2009) argumenta que o PBF tem como um de seus princípios basilares a ideia de descentralização. Isso se concretizou, segundo o autor, com as medidas empreendidas pelo MDS para fortalecimento da gestão com os municípios, como a ideia de incentivos baseada no apoio técnico e financeiro. Para o autor, esse princípio tem tido resultados positivos “principalmente no que tange ao Cadastro Único, as condicionalidades e gestão de benefícios” (CAVALCANTE, 2009, p. 22).

Ainda a esse respeito, Lício *et al.* (2011) afirmam que nos últimos anos tem havido avanços em termos da construção conjunta do programa entre o Governo Federal e os municípios – embora o mesmo não possa ser dito a respeito dos governos estaduais. No entanto, analisando-se os mecanismos de articulação, apontam que eles têm caminhado para:

um padrão mais hierarquizado de relações intergovernamentais na dimensão da transferência de renda, argumento que pode ser evidenciado pelas dezenas de portarias e instruções operacionais relativas à gestão do PBF, publicadas pelo MDS sem negociação prévia com os entes federados (LICIO *et al.*, 2011, p. 466).

Esse padrão, no entanto, é diferente quando se analisam as condicionalidades. Nesse caso, a atuação dos municípios ganha relevância, dado que as ações para monitoramento das condicionalidades dependem das formas de atuação específicas

das áreas de políticas públicas nos municípios. Os autores identificam ainda alguns desafios centrais para aprimoramento da coordenação no PBF, que são:

A primeira é relativa ao maior investimento em espaços e oportunidades de negociação nas relações intergovernamentais em todas as suas dimensões, enquanto a segunda relaciona-se com a necessidade de maior coordenação federativa da articulação de programas complementares (LICIO *et al.*, 2011, p. 468).

O enfrentamento desses desafios passa, necessariamente, pela atuação da burocracia nos três diferentes níveis federativos. Para além da construção de espaços e mecanismos institucionalizados de articulação, demanda-se que a burocracia seja capaz de realizar essas articulações e negociações em torno dos objetivos comuns do programa. Dessa forma, o desafio da articulação vertical se torna um desafio também em termos de competências requeridas aos gestores do programa, tanto no Governo Federal como nos estados e municípios.

### **3. Análise dos casos**

Para compreender a percepção da burocracia implementadora do PBF dos três níveis governamentais sobre a gestão do programa foram contemplados municípios de diferentes portes (pequeno, médio e grande), de forma que fossem investigadas uma diversidade de situações e realidades. Nesta seção, apresentaremos a metodologia para seleção de municípios realizada para pesquisa de campo. Em seguida, analisamos as entrevistas e principais achados da pesquisa empírica.

#### **3.1. Seleção de municípios e seus atores**

Optou-se por escolher municípios de um mesmo estado, no caso o Estado de São Paulo. Essa seleção se deu por ser São Paulo o estado com o segundo maior número de beneficiários do PBF, perdendo apenas para a Bahia<sup>2</sup>, apesar de ser o estado mais rico da Federação, com uma burocracia forte e bastante estruturada. Ademais, ao contrário da Bahia, que contou com o governo estadual do PT desde 2007, alinhado ao Governo Federal, o governo do Estado de São Paulo está nas mãos do PSDB desde antes da criação do programa, colocando mais um desafio ao seu processo de implementação – a interlocução política para a viabilização subnacional da política federal. Esses elementos tornam o Estado de São Paulo um caso interessante para se estudar o papel da burocracia na implementação do programa. Neste, selecionamos a região metropolitana de São Paulo, que conta

<sup>2</sup> Dados obtidos em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php>. Acessado em 02/12/2018.

com municípios de diferentes portes (39 ao todo). Foram adotados como critérios de seleção: porte do município; taxa de acompanhamento das condicionalidades e cobertura (alta ou baixa); valor de recursos IGD-PBF; variação no número de famílias atendidas. Foram definidos os seguintes municípios: Embu-Guaçu, Caieiras, Biritiba-Mirim e Vargem Grande Paulista, além do município de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo<sup>3</sup>. Entendemos que a escolha desses cinco municípios era suficiente para cobrir as diferentes variáveis analisadas e para trazer evidências sobre desafios para implementação. Esta pesquisa não se propõe a generalizar os achados, de forma que a seleção da amostra não se baseou em critérios estatísticos, mas na variedade de contextos que pudessem evidenciar elementos importantes para compreender a implementação de políticas intersetoriais.

A partir da análise da estrutura de cada um dos municípios e de contato prévio com eles, foram selecionados os burocratas de médio escalão (BME) que estão envolvidos no Programa Bolsa Família dos municípios supracitados e que foram entrevistados. Ao todo, dos três níveis de governo, foram entrevistados 19 gestores, sendo 8 do Governo Federal (7 do Ministério de Desenvolvimento Social e 1 do Ministério da Saúde), 1 do governo estadual de São Paulo (da Secretaria de Desenvolvimento Social) e 10 dos governos municipais selecionados (1 da Prefeitura de São Paulo; 2 da Prefeitura de Caieiras; 2 da Prefeitura de Biritiba-Mirim; 4 da Prefeitura de Embu-Guaçu; 1 da Prefeitura de Vargem Grande Paulista). Selecionamos para entrevistar os coordenadores municipais responsáveis pelo Bolsa Família e que tivessem maior interação com o Governo Federal na implementação do programa. Estes são considerados burocratas de médio escalão pois não estão participando da formulação do programa, como parte do alto escalão, mas também não são identificados como aqueles que interagem diretamente com o público-alvo – a burocracia do nível da rua; encontram-se, portanto, entre a formulação e a implementação direta (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). A seleção desses atores se justifica por serem os pontos de intersecção das relações federativas e, ao mesmo tempo, por terem a responsabilidade de realizarem relações horizontais nas prefeituras, quando elas existem. Assim, mesmo sendo apenas 10 gestores municipais, os entrevistados eram os principais interlocutores a respeito do programa nos municípios selecionados e eram, portanto, os atores com as mais completas informações e claras percepções sobre sua implementação. Foram realizadas entrevistas presenciais com os gestores selecionados, nas quais foram levantados aspectos sobre a atuação desses gestores, as relações que estabelecem com outros atores e níveis de governo e sobre particularidades do PBF em seus contextos.

<sup>3</sup> Para maiores detalhes da metodologia de escolha dos casos, verificar o relatório final da pesquisa em [http://www.enap.gov.br/documents/586010/653300/170626\\_Caderno\\_50\\_De\\_qual\\_burocracia\\_proposta\\_digital.pdf/f3eba9f8-dddd-4eb4-a01b-af92102385f2/](http://www.enap.gov.br/documents/586010/653300/170626_Caderno_50_De_qual_burocracia_proposta_digital.pdf/f3eba9f8-dddd-4eb4-a01b-af92102385f2/)

### 3.2. A visão dos gestores sobre o PBF

#### A visão dos gestores federais do PBF

A formação e trajetória dos gestores federais do PBF é bastante distinta daquela verificada no caso dos gestores municipais. No nível federal, a predominância de profissionais graduados, muitos deles gestores de carreiras de Estado, é clara. Dos entrevistados, alguns já possuíam experiência prévia na gestão pública, enquanto outros tinham experiências na iniciativa privada.

No tocante às responsabilidades, os gestores entrevistados assumem funções de gerência, como chefia e assessoria de gabinete; apoio aos estados e municípios, especialmente de capacitação de gestores nos níveis subnacionais; articulação com outros setores, dentro e fora do MDS, para a implementação do programa.

No que diz respeito às relações estabelecidas entre eles e outros agentes do programa, os gestores entrevistados estão muito mais próximos do alto escalão do que dos burocratas do nível da rua, não apenas internamente, dentro da estrutura hierárquica do MDS, como externamente, dentro de toda a estrutura, nacional e subnacional, envolvida no Programa Bolsa Família. Isso reforça achados prévios de pesquisas sobre o médio escalão federal que demonstram a proximidade maior deles com alto escalão do que com o nível de rua (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Como os próprios entrevistados apontaram, relacionam-se cotidianamente com o próprio Secretário da Senarc e sua equipe do gabinete; assessores, diretores e coordenadores gerais da Secretaria; secretarias e coordenadorias de outros ministérios, especialmente Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC); Caixa Econômica Federal; coordenadores estaduais e municipais; secretários de Estado; dentre outros.

O que a análise das entrevistas dos gestores federais demonstra é o fato de que essa burocracia só pode ser compreendida em termos relacionais; e, sendo o posicionamento relacional considerado, o fato de que a mesma burocracia pode ser vista internamente como uma burocracia de médio escalão (no caso, dentro da Senarc), mas externamente, quando analisada a estrutura nacional de implementação do PBF, como uma burocracia de alto escalão, tendo em vista as funções que executa na sua ação cotidiana, a proximidade com o alto escalão da política, a distância em relação à ponta – no caso, a burocracia implementadora nos municípios. Não é possível generalizar esse achado para toda a BME, mas em estudos de caso anteriores foi possível ver situações bastante similares em outras burocracias (PIRES, 2015; ABERS, 2015).

Quanto ao grau de autonomia dos gestores, vários afirmaram que têm uma situação de alta autonomia propositiva e baixa autonomia orçamentária. Somado

a isso, algo que parece encontrar eco em análises teóricas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014 ) é o fato de que esses gestores se verem entre o técnico e o político. Nas palavras de uma das gestoras entrevistadas, “tenho um pé no técnico e um no político”. Essa é uma das características centrais do burocrata de médio escalão, com implicações para a sua atuação cotidiana, mormente no que diz respeito à sua capacidade de diálogo com as duas “pontas” do processo de políticas públicas.

Outra questão central para essa burocracia implementadora é sua capacidade de articulação de diferentes setores. A gestora entrevistada do Ministério da Saúde (MS), Coordenadora-Geral de Alimentação e Nutrição, já atuou no nível municipal e em vários cargos da administração pública federal, sobretudo na área de segurança alimentar. A gestora demonstrou estabelecer interlocução constante com o MDS e com o MEC, ao mesmo tempo em que cuida do Bolsa Família internamente, dentro do MS, já que a saúde é parte importante do PBF. De acordo com a entrevistada, o papel da sua coordenação é de articuladora da rede de saúde e com assistência social e educação.

A gestora, assim como relatado por outros burocratas de médio escalão, disse ter alguma autonomia financeira, com recursos oriundos da Coordenação de Atenção Básica (“sem restrições para fazer oficinas, eventos”), e bastante autonomia para implementar inovações: tem liberdade para propor ações, sempre com base em diálogo com o MDS e com o MEC. Citou alguns exemplos de ideias aceitas e apoiadas pelo MDS: apoio da rede do Bolsa para combate à microcefalia e Zika; individualização do acompanhamento; integração com dados internos para identificar rapidamente a gestante etc.

Assim como os demais entrevistados, também relatou um duplo papel, tanto de empreendedora quanto de seguidora de ordens, sobretudo no processo de implementação do Bolsa Família e sua interação com a área da saúde. Papel similar tem sido encontrado em outras burocracias de médio escalão (ABERS, 2015) e pode ser enquadrado como um trabalho institucional, voltado a construir as próprias instituições e fazê-las operar – o que demanda tanto uma dimensão criativa como operacional. Em termos de conhecimentos, atitudes e habilidades, ressaltou a importância dos conhecimentos em gestão, da habilidade para ouvir e diagnosticar as necessidades dos indivíduos, e de uma atitude de liderança, proativa, capaz de articular com demais órgãos e instâncias, dentro e fora do MS.

## **A visão do gestor estadual do PBF**

Foram várias as tentativas de diálogo com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, mas apenas uma gestora aceitou dar uma entrevista. A gestora do Programa Bolsa Família do Estado de São Paulo foi entrevistada, mas a entrevista foi curta e pouco se falou sobre o programa, pois ela iniciou há pouco no cargo.

Sobre a atuação do estado, disse que o maior desafio é o de ampliar o cadastro para que mais famílias possam ser selecionadas para o PBF. Para isso, a Secretaria encontra-se numa fase de diagnóstico, buscando compreender por que os municípios não estão cumprindo suas metas. Uma das dificuldades decorre justamente da questão federativa e a falta de capacidade de diálogo entre governo estadual e governos municipais.

A comunicação ainda é falha, baseando-se sobretudo numa comunicação gabinete-gabinete, na qual a Secretaria Estadual comunica a Secretaria Municipal sobre o não cumprimento das metas de cobertura estabelecidas pelo Bolsa Família. No entanto, a gestora reconhece que essa estratégia (a comunicação entre gabinetes) não é eficiente e, por isso, a Secretaria Estadual dialoga diretamente com as diretorias regionais de assistência social (DRADS), da própria Secretaria Estadual. São 26 DRADS distribuídas pelo estado, mas estas contam com equipes reduzidas, de 6 a 8 funcionários em cada, para atender uma média de 25 municípios cada.

As DRADS são responsáveis pela capacitação dos municípios, mas a gestora enfatiza que esse papel é desempenhado pelo Governo Federal, que tem uma agenda anual de capacitação. Todavia, segundo a entrevistada, esta é falha, e o estado ainda não atua, embora devesse atuar, para ampliar a cobertura.

Por fim, quando questionada sobre o diálogo do Programa Bolsa Família com os demais programas do estado, afirmou que “o estado não quer concorrer com o Governo Federal”. Nesse sentido, inclusive, fez a unificação dos cadastros, utilizando o CadÚnico. O programa estadual “Família Paulista”, ainda um piloto, não é igual ao Bolsa Família, mas pretende ser mais abrangente, “integral”. A gestora não deu mais resultados sobre o programa e não há descrição e/ou dados sobre o mesmo no site da Secretaria.

## **A visão dos gestores municipais do PBF**

As entrevistas com gestores municipais do PBF demonstraram a diferença de universos entre as administrações públicas federal e municipais, sobretudo em termos de capacidade de articulação intersetorial e federativa.

### *a) Relação com os estados*

Muitos municípios relataram não possuir uma relação de parceria com o Governo do Estado de São Paulo. Conforme afirmaram, a relação é muito mais “burocrática” do que de cooperação. Alguns falaram que não possuem nenhuma relação com o governo estadual.

Os gestores entrevistados acreditam que o governo estadual poderia ter um plano de qualificação das gestões e da metrópole. Afirmam que os gestores estaduais não pensam em programas integrados de capacitação nem na cooperação entre municípios para a ação, fazendo planos de qualificação, por exemplo.

Dado que os estados não têm atendimento direto, os gestores municipais acreditam que poderiam assumir um papel mais estratégico, por exemplo, o de promotor de maior articulação horizontal entre municípios.

Relataram que o relacionamento com as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) é mais indireto, por e-mail, do que direto e/ou de proximidade. Essas diretorias regionais se relacionam mais com a Secretaria de Desenvolvimento Social do que com o pessoal que cuida diretamente do Bolsa Família. De acordo com uma das gestoras do programa, “por ser um programa a nível federal, nunca vi o estado participar de nada a respeito do Bolsa Família”.

Em geral, os municípios veem como ruim a participação do governo estadual no programa. Isso reforça a conclusão de outras pesquisas que têm analisado um constante esvaziamento dos governos estaduais em certas áreas de políticas públicas. Também reforça como alguns estados não têm assumido de fato um papel de coordenador dos municípios.

### *Relação com o Governo Federal*

Já a relação com o Governo Federal é mais fácil, na visão da maior parte dos gestores, do que aquela com o governo estadual. O próprio programa impõe uma agenda que exige contato direto com o Governo Federal. No caso do Município de São Paulo, o gestor relatou a existência de um grupo de trabalho de gestores de metrópoles que conta com a participação do Governo Federal. Este é um espaço em que conseguem qualificar gestão, trocar experiência, propor ações e melhorias diretamente com o Governo Federal, “legislador” do programa.

O contato com o Governo Federal é direto, rápido, com ferramentas informais (telefone, e-mails, WhatsApp etc.). A equipe federal mostra-se disponível aos gestores municipais. Ademais, organizam encontros nacionais (Encontro do CadÚnico e das Metrópoles), o que facilita a comunicação e a troca de experiências.

Em dois municípios houve relatos de maior dificuldade para acessar o Governo Federal. Nesses casos, a relação com o governo estadual, no entanto, é dita mais fácil, especialmente com as diretorias regionais (DRADS) – como nos casos de Biritiba-Mirim e Embu-Guaçu. As percepções dos gestores municipais sobre a atuação do Governo Federal reforçam achados anteriores sobre como as relações federativas têm operado no Brasil, por meio de relações diretas entre municípios e Governo Federal numa lógica de incentivos e induções via programas regulados nacionalmente e implementados localmente (ARRETICHE, 2012). Em alguns programas do Governo Federal, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida, o planejamento local é fortemente influenciado pelos interesses da iniciativa privada – no caso, das empreiteiras responsáveis pelo empreendimento (MOURA, 2014). Ao contrário, o caso do PBF se mostra bem-sucedido em termos de investimento das burocracias do Governo Federal na construção de capacidades locais.

#### *b) Intersetorialidade*

Em geral, os gestores municipais relataram como tranquila a relação com gestores de outras secretarias ou programas governamentais. Em especial, mencionam a relação com as Secretarias de Saúde e de Educação, constante por conta das condicionalidades. Relacionam-se também com psicólogos e assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS).

A relação entre as áreas de políticas públicas dentro do município (cooperação intramunicipal) é mais fácil do que aquela com órgãos governamentais de outros níveis federativos (cooperação intergovernamental). Conforme explicitado anteriormente, nem sempre a relação com o Governo Federal e/ou estadual é tranquila e rápida. Isso é um reflexo da dificuldade em se implementar localmente um programa desenhado pelo Governo Federal e que conta com participação (ainda que pequena) dos governos estaduais.

#### *d) Gestão das regras*

Um dos aspectos apresentados pelo gestor do município de São Paulo é o fato de o programa ser desenhado centralmente, mas com implementação local. Afirmou que seria interessante se o programa tivesse vários desenhos e formatos, condizentes com as distintas realidades locais. De acordo com o mesmo, “não dá para ser um programa único, chapado”. A uniformização do programa não é condizente com a heterogeneidade do federalismo brasileiro.

Um dos papéis dos gestores municipais é, inclusive, o de “traduzir” as normas federais em normas que possam ser implementadas no nível local. Nas palavras do gestor:

Não dá pra pegar a regra que chega do Governo Federal e repassar. Eu tenho que pegar, interpretar, entender nossa realidade e transformar a regra para o que nós temos e podemos.

Isso reforça uma operação do federalismo brasileiro, em que há regras gerais construídas nacionalmente a serem implementadas localmente. No caso do Município de São Paulo, em que o contexto é muito diverso das demais localidades, as regras federais aparentemente não se enquadram à realidade local. Mas é interessante notar que essa questão não apareceu nos demais municípios entrevistados. Uma das hipóteses para esse achado pode estar relacionada ao fato de que as regras gerais são mais adequadas a municípios de porte menor ou não metrópoles. Mas é uma questão a ser melhor investigada em outros estudos.

### **3.3. Percepções da burocracia implementadora de diferentes níveis de governo**

Os entrevistados, de maneira geral, ressaltaram a necessidade de um contato mais próximo entre os municípios e os demais entes federados – em especial o estado. Conforme o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, em seu art. 14, cabe aos estados:

- I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
- II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
- III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
- V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
- VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
- VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Constatou-se que, na percepção dos gestores municipais entrevistados, o governo estadual não desempenha suas competências conforme estabelecido em

lei. Segundo os entrevistados, os contatos com o estado são pontuais e tratam, na esmagadora maioria das vezes, das capacitações aos profissionais e, de acordo com um dos profissionais entrevistados, tais capacitações só ocorrem quando há exigência do Governo Federal. A contratação de mais funcionários, por parte do governo estadual, é vital para o cumprimento de suas atribuições e para auxiliar os municípios na gestão adequada do Programa, pois, em mais de uma ocasião, ouviu-se que o estado não era atuante por não possuir profissionais que pudessem se dedicar ao Programa Bolsa Família e suas exigências. Assim como o estado, os municípios enfrentam desafios quanto ao quadro de funcionários.

Em municípios de pequeno porte, como Vargem Grande Paulista, a gestora do Bolsa exerce competências que extrapolam aquelas inerentes à sua função. O coordenador de São Paulo pontua, como supracitado, que a definição nacional de uma equipe mínima de funcionários para a operacionalização do programa no âmbito local implicaria em grandes avanços na qualidade da gestão do programa. Mostra-se igualmente problemática para a gestão a falta de espaços para a descentralização das ações do programa. A construção de mais equipamentos, como o CRAS e o CREAS, são reivindicações dos gestores do programa para aferir maior qualidade na gestão e no atendimento das famílias beneficiárias.

Questão importante diz respeito ao processo de indicação do gestor municipal do Programa Bolsa Família. A livre nomeação por parte do chefe do Executivo municipal implica, por vezes, a indicação de pessoas que não são familiarizadas com o tema. Em um dos municípios estudados, a cunhada do prefeito é a gestora municipal e delega a outros profissionais suas funções. A indicação da secretária da pasta responsável pelo programa, como recomenda o Informe 01 do MDS, traz implicações para sua atuação, pois os profissionais possuem dupla função e, com isso, delegam aquelas relativas especificamente ao PBF aos coordenadores técnicos.

Além das dificuldades enfrentadas pela gestão local por falta de espaços, de funcionários ou pelo modo pelo qual o gestor é indicado, os recursos transferidos pelo IGD também se mostram problemáticos. Com exceção de São Paulo, que recebe um montante vultoso de transferências, os demais municípios recebem poucos recursos e apresentam dificuldades em gastá-los. Um exemplo dessa baixa transferência é o Município de Embu-Guaçu, no qual a gestora conta que foram necessários quatro meses somados de transferência para a compra de um automóvel, o qual é vital para a locomoção até as famílias beneficiárias. Sobre as dificuldades na execução desses recursos, percebe-se que as capacidades institucionais locais são determinantes. Nos municípios que possuíam as maiores quantidades de recursos disponíveis em conta em 2015 (Vargem Grande Paulista, com R\$ 278.008,27; e Caieiras, com R\$ 307.371,63), encontravam-se dois

desafios diferentes: no primeiro, o entendimento sobre o gasto do IGD por parte da instância de controle social (ICS) e das questões administrativas da prefeitura – como licitações e contratos – eram fatores que impediam a execução dos recursos. A gestora comenta que teve que realizar inúmeras conversas a respeito de como os recursos do IGD poderiam ser gastos e contar com o apoio do Executivo municipal para conscientizar os membros da ICS e do setor de contabilidade da prefeitura. No segundo município, a execução dos recursos do IGD era impossibilitada pela falta de entendimento entre a gestora municipal e a Secretária de Assistência Social. Esse desafio é potencializado devido ao PBF estar alocado na Secretaria de Educação. Portanto, o Governo Federal deve-se atentar às transferências via IGD no que tange à quantidade de recursos e à sua gestão.

Deve-se ter atenção, por parte do Governo Federal e estadual, para em qual secretaria o Programa Bolsa Família está alocado. Segundo dados da Munic 2013, 75% dos municípios brasileiros possuíam órgãos exclusivos para tratar da política de assistência social. Os demais municípios apresentavam os órgãos que tratam da política de assistência social associados a outros órgãos. Portanto, 25% dos municípios brasileiros não possuem estrutura exclusiva para a política de assistência social e, conforme levantado nas entrevistas (em especial no município de Caieiras), quando o Programa Bolsa Família não está em um órgão exclusivo de assistência social, desafios são enfrentados pela gestão do programa. Segundo a Coordenadora Técnica de Caieiras “até ano passado não existia o Bolsa para a Secretaria de Assistência Social”. Como denota Bichir (2011, p. 140), “em um contexto no qual o governo federal estimula a integração crescente dos programas de transferência de renda no interior da assistência, faz cada vez mais sentido contar com uma estrutura organizacional própria para a política”. Desse modo, cabe aos Governos Federal e estadual incentivarem a criação de órgãos exclusivos no âmbito local.

Observa-se, ainda, que o maior *gap* de competência apresentado pelos municípios selecionados diz respeito à articulação com outros órgãos das três esferas e com entidades não governamentais para a implementação de programas complementares. Como supracitado, o conceito de pobreza multidimensional é basilar para o Programa Bolsa Família e necessita da atuação dos gestores para ser efetivado. Os Governos Federal e estadual devem desenvolver estratégias que visem fortalecer a atuação dos órgãos gestores do programa para que esses atuem articulados com diferentes atores nas mais diversas frentes de combate à pobreza.

Outro ponto interessante de atuação para o Governo Federal e estadual é no fomento à articulação regional para o fortalecimento da gestão do Programa Bolsa Família nos municípios. Institucionalizar espaços e mecanismos de cooperação intermunicipais pode ser um importante passo para suprir inúmeros desafios que

os municípios apresentam, uma vez que a troca de experiências e o intercâmbio de informações facilita a resolução de problemas comuns.

Por fim, cabe ressaltar uma área de atuação aos Governos Federal e estadual que diz respeito especificamente ao Município de São Paulo: o planejamento metropolitano da gestão do Programa Bolsa Família. O coordenador argumenta que se deve planejar a gestão do Bolsa levando em conta as especificidades locais, as quais não são observadas nas regras únicas utilizadas pelo Governo Federal. Para o coordenador, além de rever essas regras, o maior envolvimento do governo estadual no planejamento das ações do programa é essencial para dar um salto de qualidade na gestão.

### 3.4. Competências da burocracia implementadora do Bolsa Família

Por fim, as entrevistas realizadas e a análise da literatura permitiram identificar um conjunto de desafios a serem enfrentados pelos entes governamentais para efetivação do PBF. Esses desafios requerem dos gestores competências específicas para conseguirem lidar com o cotidiano do programa e gerar resultados positivos. Essas competências estão relacionadas tanto às capacidades de articulação intersetorial, como à construção de relações federativas e desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas. Como os casos demonstram, as competências devem ser diferentes considerando-se o nível federativo analisado. A seguir, apontamos algumas dessas competências, mapeadas tanto pela literatura como pelos estudos de caso realizados, e que apontam para qual o perfil requerido de burocracia para dar conta dos desafios identificados na implementação do PBF:

- a. **Competências para articulação:** a articulação vertical e horizontal, base do PBF, requer dos gestores uma ampla capacidade de se articularem com diferentes conhecimentos, lógicas e *modus operandi* (SILVA, 2013).
- b. **Politização:** o estudo permite perceber que o desenvolvimento do PBF demanda capacidades políticas da burocracia por ele responsável. Essas capacidades relacionam-se com a possibilidade de se articularem com atores da política, mas também com tomarem decisões políticas com relação ao programa (SILVA, 2013).
- c. **Alta qualificação:** as pesquisas de Pizzolato (2014) apontam uma forte correlação entre a alta qualificação educacional dos gestores do PBF e os resultados positivos do programa.
- d. **Criatividade:** parte do sucesso do PBF vem da criatividade e experimentalismo dos gestores do programa em nível federal (SILVA, 2013; OLIVEIRA; LOTTA, 2015). A criatividade aparece como uma competência necessária para a inovação, que, por sua vez, é pressuposto para os bons resultados do programa.

- e. **Capacidade de gerar institucionalização:** parte do sucesso do programa é resultado da dedicação dos gestores em construir processos institucionalizados para garantir tanto sua permanência como sua proteção e memória institucional. Isso requer dos gestores conhecimentos sobre legislação, processo legislativo, desenho de processos etc. (SILVA, 2013; OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

No caso mais específico dos municípios, algumas competências requeridas que puderam ser identificadas foram:

- a. **Competências para promover processos participativos:** como aponta Coutinho (2013), o PBF tem como base a lógica da democratização. Para tanto, requer que os gestores saibam desenvolver práticas participativas que contemplem a sociedade na tomada de decisão.
- b. **Competências para promover integração com assistência social:** um dos desafios para o futuro do PBF tem a ver com a integração crescente entre Bolsa Família e Suas. Para tanto, demandam-se competências dos gestores municipais no sentido de conseguirem realizar ações articuladas olhando para a assistência social de forma integrada e abrangente.

Essas competências, relacionadas com os desafios da implementação intersetorial e intergovernamental, captadas nas entrevistas com os diversos gestores, permitem identificar alguns dos elementos que deveriam ser aprimorados em termos de formação da burocracia para melhorar a gestão e implementação de uma política com tais especificidades como o PBF.

#### 4. Considerações finais

Partimos, neste artigo, da lacuna existente na literatura a respeito dos burocratas de médio escalão estaduais e municipais, especialmente no âmbito do Programa Bolsa Família. Os estudos publicados têm por objetivo a análise dos impactos do programa, mas não empreendem a análise da atuação dos burocratas na gestão do PBF. Esta, no entanto, é parte essencial para compreendermos o processo de implementação do PBF. Segundo Bichir (2011), que analisou o processo de implementação do PBF em São Paulo e Salvador,

o processo de implementação do PBF é afetado não só por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, entre outros aspectos [...] (BICHIR, 2011, p. 9).

Tal afirmação corrobora a importância de se estudar tais capacidades institucionais disponíveis no plano local e, visando minorar essa lacuna, analisamos a burocracia municipal, a partir da escolha de municípios de diferentes perfis, buscando compreender como os gestores, em especial os municipais, percebem os desafios da implementação de políticas intersetoriais e federativas como o Bolsa Família.

No que tange o Governo Federal, trabalhos como o de Oliveira e Lotta (2015) e de Silva (2013) argumentam que o sucesso da burocracia de médio escalão do PBF ocorreu por meio da “separação entre critérios técnicos, sobretudo a *policy expertise*, e político-partidários” (OLIVEIRA; LOTTA, 2015, p. 116). Em suma, o êxito dos BME federais se deu por meio da utilização de empoderamento da burocracia,

(...) o que fez emergir o protagonismo de uma burocracia de nível médio (ou intermediário), com alta qualificação técnica e com importantes capacidades de articulação (formal ou informal), seja com outros burocratas, seja com o corpo político (SILVA, 2013, p. 328).

No entanto, sabe-se que as capacidades institucionais federais não são iguais ou, muitas vezes, nem mesmo próximas das capacidades locais. Pizolatto (2014) reforça esse argumento ao constatar a diferença existente entre as burocracias dos entes federados, “com destaque para a pior condição dos entes municipais, os quais possuem grandes atribuições advindas do processo de descentralização” (p. 68). Essa condição é ressaltada por Coelho *et al.* (2010), na medida em que as autoras destacam a dificuldade dos profissionais em participarem de reuniões das equipes dos demais setores, muitas vezes em função do acúmulo de tarefas burocráticas, da ausência de estímulo e de planejamento no processo de trabalho.

Além das desigualdades entre os entes federados, há de se ater às desigualdades existentes entre os diferentes municípios brasileiros. A análise da base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada por Bichir (2011) evidencia as desigualdades entre as capacidades institucionais, em que o tamanho do município faz muita diferença nas competências de gestão do Programa Bolsa Família.

Além das desigualdades locais e das distintas capacidades burocráticas dos níveis de governo, um conjunto de questões apareceu como importante para se enfrentar o desafio da implementação das políticas públicas com as características aqui analisadas.

Em primeiro lugar, os gestores federais e municipais apontam um exercício constante de construção da intersetorialidade na operação do programa. Ela se dá diretamente com a gestão das condicionalidades (educação e saúde), mas também aparece na gestão com outros setores federais ou municipais para construção de

outras estratégias articuladas. A intersetorialidade, no entanto, aparece no discurso como uma ação constante a ser perseguida e que depende de uma atuação em torno da articulação e negociação com outros atores, voltada inclusive à construção (ou disseminação) das narrativas sobre o PBF. Coloca-se também como uma dimensão importante para exercício da intersetorialidade a capacidade de conectar vários temas diferentes de gestão e fazer tradução entre eles.

Em segundo lugar, gestores federais e municipais apontaram que o Governo Federal deveria desenvolver mecanismos melhores para compreensão da linguagem dos diferentes públicos e atores existentes nos municípios. É constante uma crítica (e idealização) de que a política melhoraria se os gestores federais conseguissem compreender melhor o que acontece na ponta e incorporassem esses aprendizados ao (re)desenho da política e à customização da mesma.

Por fim, os gestores municipais colocaram a questão da necessidade de maior adequação da política federal às distintas realidades locais, “customizando” a política e suas regras. No entanto, como argumentam, isso demanda conhecimentos acerca das especificidades locais a serem captadas pelos atores federais para proposição de ações específicas. Esse talvez seja um objetivo a ser atingido, mas apenas depois de se ter alcançado a intersetorialidade e a cooperação federativa esperadas.

Enfim, os desafios apontados pelos gestores entrevistados expõem a complexidade dos processos de implementação de políticas que demandam articulação horizontal (intersetorial) e vertical (intergovernamental), como é o caso do Bolsa Família. Como se sabe, são muitas as políticas públicas com esse perfil e com as quais os gestores lidam cotidianamente. Compreender quais são os desafios para sua implementação parece-nos essencial para o aprimoramento da gestão pública e, portanto, do resultado alcançado pelas administrações públicas na sua ação de prover serviços públicos de qualidade.

### Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. O encontro entre o combate à pobreza e o ambientalismo: os burocratas do Bolsa Verde”. In: CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANDRADE, Guilherme Parra de. “Burocracia de Médio Escalão: uma análise da atuação no nível municipal a partir da abordagem dos arranjos institucionais”. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. São Bernardo do Campo, SP, 2018.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de

- Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012. Vol. 1.
- BICHIR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais*. 2011. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. London: Palgrave MacMillan, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.
- CAVALCANTE, Pedro L. *Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?* Trabalho apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009.
- CAVALCANTE, Pedro L.; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- COELHO, Vera Schattan; FERRAZ, Alexandre; FANTI, Fabiola; Ribeiro, Meire de Paula. Mobilização e participação: Um jogo de Soma zero? Um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 86, p. 120-139, 2010.
- COUTINHO, Diogo. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. In: TRUBEK, David *et al.* (Ed.). *Law and the new developmental state: the Brazilian experience in Latin American context*. Cambridge University Press, 2013.
- CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9. Chile: Clad, 2005.
- DIREITO, Denise C.; KOGA, Natália M.; LÍCIO, Elaine C.; CHAVES, Jeniffer C. The single registry as a tool for the coordination of social policies. Working Paper n. 145, July 2016, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.
- GODINHO, Letícia. Dilemas de uma burocracia de médio escalão no contexto de implementação de uma política frouxamente articulada. In: CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S., Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, p. 14-42, 2011.
- INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.
- LÍCIO, Elaine; MESQUITA, C.; CURRARELO, C.R. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas, eRAE*, São Paulo, v. 51, n. 5, set./out. 2011.
- LOTTA, Gabriela S.; FAVARETTO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de

médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, out. 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, out.-dez. 1998.

MOURA, Jéssica. O Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, p. 339-359, set./dez. 2014.

OLIVEIRA, Breyner R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela. *Qualificando a recentralização*: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. Trabalho apresentado no 38º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2014.

OLIVEIRA, Vanessa Elias *Instituições, burocracia e produção de políticas públicas*: o caso da política estadual de saúde. *Paper* preparado para o 33º Encontro Anual da Anpocs, mimeo, 2009.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: intersecções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, nov. 2007.

PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: intersecções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

PIZZOLATO, B. *Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família*: o impacto das características da burocracia local. Dissertação de mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas da FGV/SP, 2014.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, v. 125, p. 89–07, 2007.

SCHNEIDER, Ben R. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SILVA, Lucas Ambrózio. Burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal

do Brasil: burocracia clássica e insulamento seletivo. In: CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

SILVA, Lucas Ambrózio. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.

YANOW, Dvora. The communication of policy meanings: implementation as interpretation and text. *Policy Sciences*, v. 26, n. 1, p. 41-61, 1993. JSTOR, JSTOR, [www.jstor.org/stable/4532276](http://www.jstor.org/stable/4532276).

**Vanessa Elias de Oliveira**

Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Saúde coletiva pela Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo. Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal do ABC. Coordenadora da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC.

**Gabriela Spanghero Lotta**

Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. Professora da Escola Nacional de Administração Pública.

**Matheus Nunes**

Graduado em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC. Graduado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC.

# Burocratas, carreira e diplomacia: uma análise das trajetórias da elite do Ministério das Relações Exteriores

**Rodolfo de Camargo Lima**

*Universidad Católica de Temuco (UCT), Chile*

Como se desenham as trajetórias das carreiras dos diplomatas de elite do Ministério das Relações Exteriores (MRE)? Considerando que os trânsitos institucionais dos diplomatas brasileiros constituem peça central no funcionamento administrativo e político dessa burocracia, o presente artigo tem como objetivo responder a essa pergunta. Isso porque analisar essas dinâmicas colaboram tanto para entender um dos ministérios mais fechados do serviço civil público nacional, quanto avançam na construção de padrões da movimentação institucional dos atores que operam, sistematicamente e desde posições de comando, a política externa brasileira. Assim, a carreira da elite diplomática, composta por segundos ministros e embaixadores, e por mais de três décadas de carreira em média de carreira, é descrita em termos tanto das indicações para cargos de confiança na Secretaria de Estado (Sere), quanto nas passagens por postos diplomáticos no exterior, instituições nacionais e organismos internacionais. Os resultados apontam para um comportamento muito similar entre as duas hierarquias em que a maioria dos cargos de confiança na Sere são direcionados a posições de nível intermediário (DAS-4). As frequências majoritárias das trajetórias exógenas a Sere, se concentram em postos no exterior, de classes “A” e “C”, seguidas por trânsitos em organismos internacionais e difusamente por instituições nacionais.

**Palavras-chave:** diplomatas, Ministério das Relações Exteriores, carreira pública, elite burocrática, política externa.

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 23 de julho de 2019.]

## **Bureaucrats, career and diplomacy: a trajectory analysis of the Ministry of Foreign Affairs elite**

How the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MFA) elite diplomats design their careers? Considering that Brazilian diplomats' institutional turnover is central to the ministry administrative and political functioning, this investigation aims to answer this question. On the one hand, analyzing these dynamics collaborates to understand how one of the closest ministries of the national public civil service works. On the other, the article advances in the institutional trajectory patterns of the actors that operate, systematically and from the top, the Brazilian foreign policy. Therefore, the diplomatic elite career, being second ministers and ambassadors, throughout more than three decades on average, is described as the political appointments within the Department of State (DoS), as the turnovers in diplomatic posts, national institutions, and international organizations. The results point out to a similar behavior between the two hierarchies in which the most political appointments in DoS are to intermediate-level positions (DAS level 4). The primary trajectory frequencies outside DoS, aims to diplomatic posts, "A" and "C" class types, followed by international organizations and diffusely to national institutions.

**Keywords:** diplomats, Ministry of Foreign Affairs, public career, bureaucratic elite, foreign policy.

## **Burócratas, carrera y diplomacia: un análisis de la trayectoria de la élite del Ministerio de Relaciones Exteriores**

¿Como se diseñan las trayectorias de las carreras de diplomáticos de elite del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil (MRE)? Considerando que los tránsitos institucionales de los diplomáticos brasileños constituyen pieza fundamental para el funcionamiento administrativo y político de esa burocracia, el presente artículo tiene como objetivo responder a esa pregunta. Eso porque analizar esas dinámicas colaboran tanto para entender uno de los ministerios más cerrados del servicio público nacional cuanto avanzan en las construcciones de patrones de transito institucional de los actores que operan sistemáticamente y desde las posiciones de comando, la política externa brasileña. Así la elite diplomática, compuesta por segundos ministros y embajadores, por más de tres décadas de carrera en promedio, es describe en términos tanto de las indicaciones para cargos de confianza en la Secretaria de Estado (Sere) cuanto en sus pasajes por puestos diplomáticos en el exterior, instituciones nacionales, y organismos internacionales. Los resultados apuntan para un comportamiento muy similar entre las dos jerarquías en que la mayoría de los cargos de confianza son direccionados a posiciones de nivel intermediario (DAS-4). Las frecuencias mayoritarias de las trayectorias exógenas a Sere, se concentran en puestos en exterior, de clases "A" y "C", seguidas por tránsitos en organismos internacionales y difusamente por instituciones nacionales.

**Palabras-clave:** diplomáticos, Ministerio de las Relaciones Exteriores, carrera publica, elite diplomática, política externa.

## 1. Introdução

Como se constroem as trajetórias da elite diplomática brasileira? A despeito de muitas lacunas nos estudos sobre o Poder Executivo nacional (FIGUEIREDO, 2010; LOUREIRO *et al.* 2010), e ainda que se conheça pouco sobre o comportamento burocrático no mundo (OLIVEROS; SCHUSTER, 2018), o presente artigo pretende lançar luz sobre essa face da dinâmica político-burocrática do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) do Brasil. Isso porque, ao se conhecer mais sobre as trajetórias de sua elite, podemos entender, mesmo que inicialmente, parcelas do processo institucional que se relacionam ao serviço público oferecido por essa burocracia, por entre as trajetórias de atores que são centrais na operação da política externa nacional.

Nesse aspecto, a pesquisa mira descrever a alocação institucional dos diplomatas pertencentes à elite do Itamaraty, vulgo segundos ministros e embaixadores. O artigo inclui, portanto, os trânsitos desses atores pela própria burocracia do MRE composta pela Secretaria de Estado (Sere), via nomeação para cargos de confiança (“DAS”), e as frequências de suas trajetórias nas demais unidades diplomáticas no exterior, e também para fora do âmbito da chancelaria, em instituições nacionais e internacionais, ao longo de mais de três décadas de carreira desses servidores de elite, em média. Reitera-se que, nesse quadro, existem, de um lado, múltiplos incentivos institucionais – desde *fast-tracks* para promoções, até regras e pré-requisitos para os desenhos das carreiras –, entre outras demandas e constrangimentos por parte do Itamaraty, para que sejam cumpridos os interesses, metas e objetivos políticos e burocráticos do próprio ministério, em mandatos direcionados aos atores que operam a instituição. De outro, estão as ambições e motivações dos próprios diplomatas, que miram construir suas trajetórias e carreira, com base em suas preferências individuais, pessoais e políticas.

Evidentemente que essa equação agente-estrutura é demasiado complexa, e o artigo não se debruça especificamente nessa cara equação às Ciências Sociais. Entretanto, oferece-se aqui a intuição de que é por entre esse delicado equilíbrio que se estabelecem as bases que garantem a manutenção e o funcionamento do próprio ministério, e a partir da descrição das trajetórias, podemos, de modo exploratório, entender mais sobre as prioridades e preferências dessa burocracia. As trajetórias serão desenhadas e apresentadas a seguir, utilizando-se de um banco de dados original com todos os currículos do anuário de pessoal do MRE (Diplomatas 2010), construído pelo autor, que inclui a elite diplomática, composta por 235 segundos ministros e 186 embaixadores.

Reitera-se que a análise empírica descreve as trajetórias, que vão desde a entrada do indivíduo na carreira, vulgo o ano de sua turma no curso de formação do Instituto Rio Branco (IRBr), até o último ano de atualização do banco em 2010. Na primeira parte do artigo, o referencial teórico reforça sumariamente os aspectos relacionados à institucionalização do Itamaraty, da profissionalização da carreira e do *modus operandi* da subida hierárquica. Na seção seguinte, apresento o tempo de duração de carreira conforme as respectivas hierarquias e como se desenham o acumulado médio de passagens, com especial atenção tanto às nomeações aos cargos de confiança ocupados na Sere, quanto em passagens por unidades diplomáticas no exterior, em instituições nacionais e internacionais, que ocupam todas as passagens possíveis da elite ministerial ativa no ano de atualização do banco.

## 2. Referencial teórico

O Itamaraty passou por complexos desenvolvimentos institucionais ao longo de sua história (CASTRO; CASTRO, 2009), sendo influenciado e simultaneamente impactando mudanças nos processos de profissionalização do serviço público nacional (ABRUCIO *et al.* 2010). A criação do Instituto Rio Branco em 1945 (IRBr) tem importante papel nesse sentido e, no marco da transição democrática, o IRBr passa a ser um eixo fundamental da profissionalização do Itamaraty (CHEIBUB, 1985, 1989). Isto é, o papel do instituto na seleção, via concurso público, e formação dos quadros diplomáticos foi desenvolvendo-se e aperfeiçoando-se no tempo, aspecto que consolidou a monopolização e controle qualitativo do MRE sobre seus quadros. Esse processo é descrito na literatura como uma espécie de *path dependence*, que inseriu o ministério em um percurso crescentemente weberiano, burocrático e racional (CHEIBUB, 1985, 1989). Essa profissionalização incremental do Itamaraty, também fora entendida como relativamente afastada – portanto “insulada” – de demandas particularistas ou partidárias (GEDDES, 1994; SCHNEIDER, 1994).

Em teoria, com uma carreira profissional e salários adequados às funções exercidas, burocratas pertencentes a burocracias análogas ao tipo weberiano poderiam atuar imparcialmente frente às dinâmicas políticas e partidárias dos líderes governamentais, fazendo desse burocrata leal ao império da lei (*rule of law*), porém sobrecarregado por procedimentos, regras e documentação (WISE, 2004). No período alcançado pelo artigo, o Itamaraty se manteve como o ministério civil mais fechado dentro do Poder Executivo federal (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; BERSH *et al.* 2016), tendo restringido e sendo bastante restritivo quanto às nomeações laterais para seus cargos de confiança, ou seja, possuindo a quase totalidade dos cargos comissionados no ministério direcionados para seus próprios servidores

de carreira (LOPEZ, 2015). Há também uma baixíssima filiação partidária entre os quadros da elite corrente do ministério, verificada pelas informações disponíveis<sup>1</sup>, aspecto que está em consonância com outros achados que mostram o MRE com poucos *principals* partidários, o que lhe garante alta capacidade e autonomia (BERSCH *et al.* 2017).

Cabe salientar que assumir tais características weberianas também serve a propósitos estratégicos que, simultaneamente, limitam e legitimam a ação política dos atores que controlam a burocracia, mas não possuem mandatos eletivos (HUBER, 2007). Soma-se que burocratas tanto sofrem múltiplas pressões no desempenho de suas atividades, quanto possuem preferências sobre seus objetivos e interesses. Entre esses elementos, existem regras informais que ditam o jogo interno das instituições (CROZIER, 1963); processos de negociações e barganhas para dirimir os conflitos entre os atores (CYERT; MARCH 1963), ao que se incluem rivalidades e egoísmos competitivos (WILSON, 1989); há aqueles que priorizam promoções na carreira e/ou maior salário (TULLOCK, 1964; DOWNS, 1967); e os que se aproximam de líderes eleitos para garantir espaço na tomada de decisão da elite ministerial (ABERBACH *et al.* 1981); outros almejam mais influência na política pública e/ou maior orçamento para a burocracia que pertencem (NISKANEN 1971); ou querem mais poder, prestígio, funcionários a sua disposição, ou escritórios, funções e/ou remoções para localidades importantes (DUNLEAVY, 1991) etc. Isto é, de um lado, o Estado não é um bloco uniforme nas burocracias e nos atores que o compõe, e, de outro, e por conta da diversidade de institucionalização de seus subsistemas, com variadas capacidades, autonomias e limitações, os burocratas estão longe de serem puramente neutros (BENDIX, 1945; DARGENT, 2014; WISE, 2014).

Como fora citado na introdução, o MRE contemporâneo é resultado de uma maior organização administrativa e estrutura institucional mais robusta, ao que se inclui a evolução de organograma do MRE (SILVA *et al.* 2010) e a estruturação progressiva da carreira diplomática. Nesse processo e, mais recentemente, com as gestões presidenciais de FHC e Lula, em paralelo ao destaque desses presidentes na condução da política externa (CASON; POWER, 2009), ambos implantaram significativos avanços na profissionalização da carreira. Entre essas alterações, podemos citar: a apropriação do ingressante aprovado no concurso no quadro diplomático e sua adequação salarial (MOURA, 2007); transparência de critérios e conteúdo somadas à divulgação pública de material para o concurso (FARIA *et*

<sup>1</sup> Cruzando os dados do anuário com os de filiações partidárias fornecidos por Mingardi (2018), pode-se verificar três filiações entre segundos ministros, sendo: um pelo PDT (com filiação em 2013); um filiado do DEM (aderindo ao partido em 1997), que transitou para o PSDB (em 2005) e para o PSD (em 2015); e um filiado do PT (com filiação datada em 2012). Entre os embaixadores, encontramos um embaixador filiado ao PT (em 2007) que transitou para o PSDB (em 2011), depois para o PSD (em 2013), e atualmente se encontra no PR (em 2016).

al., 2013; AMADO, 2013); programa de ações afirmativas para afrodescendentes e temáticas de equiparação de gênero (BALBINO, 2011); além de significativa ampliação de vagas. Todavia e a despeito dos avanços institucionais, o perfil social de seus quadros contemporâneos e os padrões de promoção de sua elite diplomática são marcados mais por manutenções do que por mudanças, quando comparados aos achados de outrora (LIMA; OLIVEIRA, 2018; CHEIBUB, 1989).

Em relação à progressão na carreira, desde 1996, uma vez que o indivíduo é aprovado no exigente concurso de Admissão à Carreira Diplomática (Cacd), ingressa automaticamente no escalão inicial da carreira, de terceiro secretário, e passa a frequentar o IRBr por dois anos. No MRE, o sistema de promoção ocorre semestralmente através de um complexo sistema que combina antiguidade e méritos, predominando o merecimento a partir da segunda ascensão funcional<sup>2</sup>. Para angariar promoções faz-se necessário possuir determinado tempo mínimo de carreira, a depender da camada hierárquica em que o diplomata se encontra, concluir cursos avançados no IRBr, além de cumprir períodos no exterior, contabilizados de maneira distinta, a depender da localidade do posto.

Para cada promoção, são avaliados se o diplomata atingiu os critérios de elegibilidade através de votações verticais (de classes superiores para as inferiores) e horizontais (entre os pares hierárquicos), efetuadas por meio de uma Câmara de Avaliações e de uma Comissão de Promoções (BALBINO, 2011, 63-4), cujas instâncias são compostas por diplomatas da elite ministerial. Cabe ressaltar que burocratas do topo se diferenciam daqueles do médio e do baixo escalão, sobretudo porque os burocratas nos altos ranques são tomadores de decisão (OSTROM; OSTROM, 1971) e criam ou desenvolvem políticas públicas (ABERBACH *et al.* 1981), enquanto os demais as acompanham, são responsáveis por implementá-las, ou supervisionam sua implementação (HUBER, 2007). Tecnicamente, os burocratas dos níveis mais baixos são puramente subordinados, pois recebem ordens exclusivamente, já os do médio escalão recebem e dão ordens, e aqueles do topo dão mais ordens do que as recebem (HUBER, 2007).

Esses aspectos também servem de justificativa para a escolha da elite diplomática como objeto de estudo. Os desenhos das trajetórias, mesmo que de maneira exploratória e descritiva, dos atores que tiveram sucesso ao alcançarem os altos escalões, podemos avançar na compreensão dos aspectos inerentes a carreira, que envolvem conjuntamente as relações entre burocratas e burocracias, entre interesses individuais e coletivos, entre a instituição e seus processos internos

---

<sup>2</sup> As regras de promoção estão disponíveis no link do sindicato de servidores do Itamaraty: [www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01\\_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc](http://www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc) (link estável em 13 de junho de 2017)

e externos, que resultam de dinâmicas políticas. Nesse aspecto, analisaremos toda a trajetória de ambos os estratos da elite, tal qual se nota nos Quadros abaixo.

### Quadro 1 – Trajetória até segundo ministro, segundo degrau mais alto da carreira



Nota: elaboração própria.

### Quadro 2 – Trajetória até embaixador, degrau mais alto da carreira



Nota: elaboração própria.

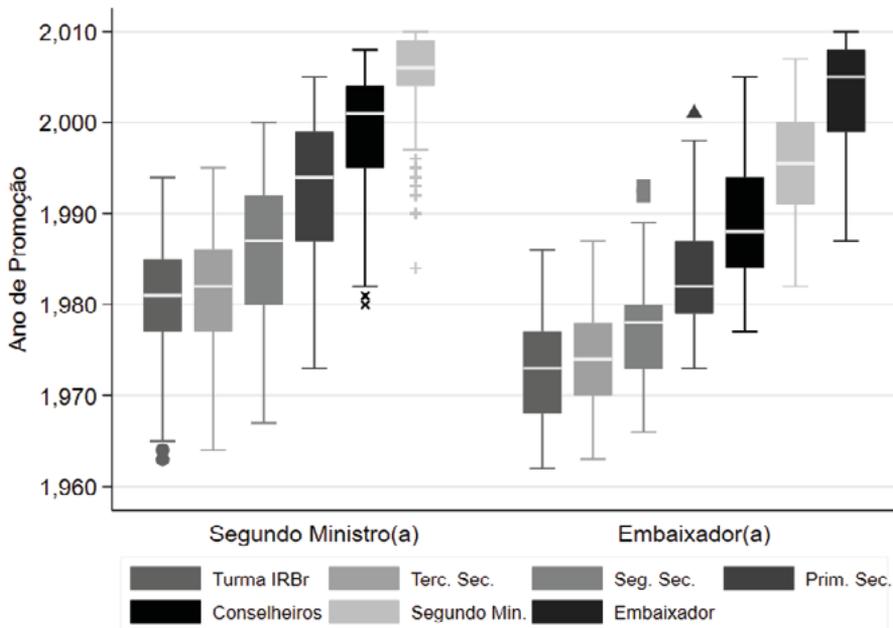
Na próxima seção, desenho essas trajetórias, e nas seções seguintes aplico coortes e divisões às categorias de interesse sugeridas, para posteriormente cruzá-las com o tempo total de carreira.

## 3. Método e discussão dos resultados

Ao observar as hierarquias do topo ministerial, a análise direciona-se a ambos os grupos da elite diplomática: os segundos ministros (N = 235) e os embaixadores (N = 186). O banco de dados utilizado e construído pelo autor tem como fonte principal o anuário do pessoal do MRE, diplomatas 2010, em que constam os dados dos currículos de todos os diplomatas ativos nesse ano no ministério, e os cargos comissionados, DAS, foram cedidos por Lopez (2015).

Faz-se fundamental ressaltar que as trajetórias da elite são analisadas desde o ingresso até o último dado de atualização do banco, estendendo-se por toda trajetória de cada indivíduo. Isso implica que as informações desenhadas vão desde o ano de entrada na carreira que compõe as chamadas turmas de formação diplomática no Instituto Rio Branco (IRBr) até o ano de 2010. Antes de avançar por entre esse intervalo, didaticamente apresento no próximo gráfico o padrão de evolução das promoções da elite diplomática, tal como exemplificados nos Quadros 1 e 2. No diagrama de caixas e bigodes (*boxplot*) abaixo, ilustra-se no passar do tempo, ano a ano e no decorrer das décadas o trajeto dos dois grupos da elite ao longo de sua subida hierárquica, desde o acesso (Turma IRBr) até o degrau de entrada nos escalões do topo.

**Gráfico 1 – Boxplot das promoções hierárquicas da elite diplomática ao longo do tempo**

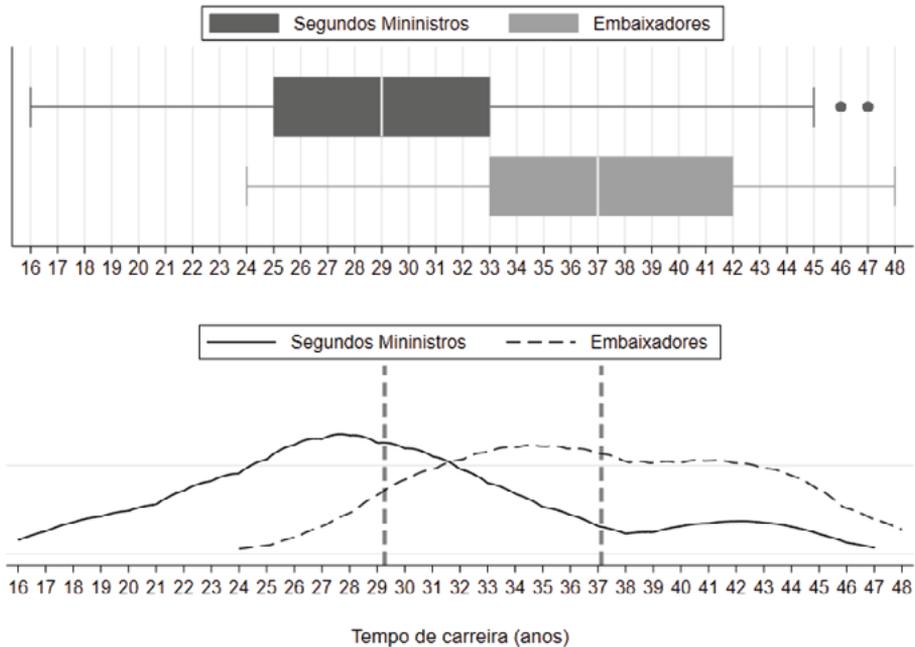


Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Notamos, para as caixas dos segundos ministros, que a turma do IRBr se concentra por volta dos anos 1980, e a chegada ao segundo mais alto escalão da carreira se dá em finais da década de 2000 – com valores extremos de atores que acessaram a posição principalmente ao longo dos anos 1990. Já para os embaixadores, a entrada na turma do IRBr ocorre nos finais dos anos 1960 e no decorrer da década de 1970, enquanto a maioria alcança o topo da carreira em finais e mais ou menos na década de 2000 – ao contrário dos segundos ministros e, ainda que a extensão do bigode se estenda para baixo, com promoções até os finais dos anos 1980', não observamos valores extremos para os embaixadores.

Se o Gráfico anterior desenhou os momentos de acesso, degrau a degrau desde a entrada até o acesso a elite diplomática no tempo, vejamos agora como se comportam os tempos totais de carreira, que compõem os períodos a serem analisados. No Gráfico a seguir, observam-se os tempos médios das trajetórias totais da elite diplomática: na parte superior temos os diagramas de caixas e bigodes (*boxplots*), e abaixo, as funções de densidade de probabilidade – o Stata faz o cálculo com base na densidade de kernel (*kdensity*) – com as respectivas médias tracejadas verticalmente – dos segundos ministros à esquerda, e dos embaixadores à direita –, em anos.

**Gráfico 1 – Boxplot, *kdensity* e média (tracejado vertical), dos tempos de carreira da elite diplomática, em anos**



Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

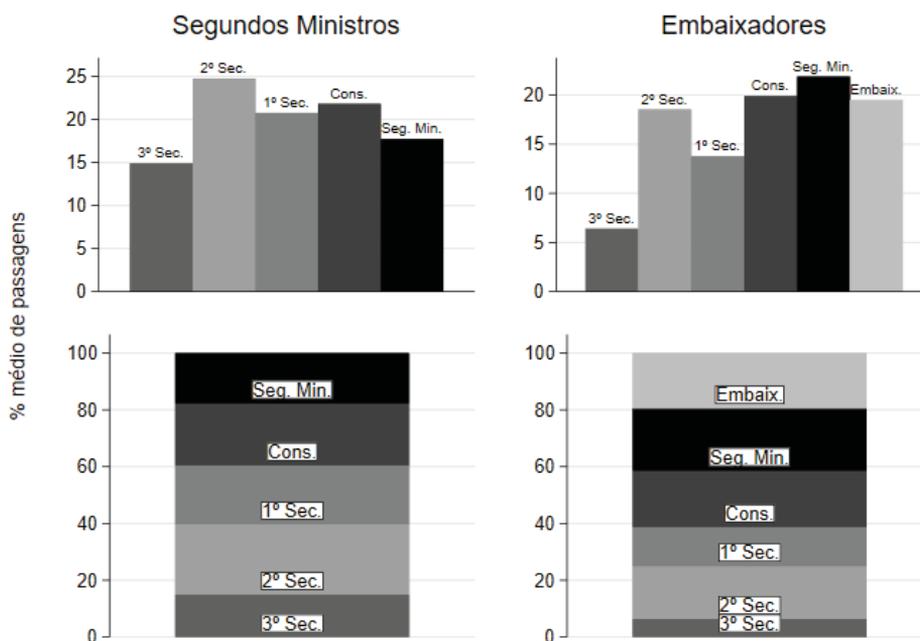
Para os altos escalões do ministério, relata-se que as medianas estão muito próximas de suas médias: para segundos ministros a mediana está em 29 anos e a média, em 29,27 anos, com desvio padrão de 6,76 anos, e, para os embaixadores, a mediana está em 37 anos, e a média, em 37,11 anos, com desvio padrão de 5,47 anos. Como a caixa sugere a concentração de 50% dos valores, nota-se que para os segundos ministros o intervalo interquartil está entre 24 e 33 anos – com alguns valores extremos –, ao passo que para embaixadores observamos um intervalo que vai de 33 até 42 anos de carreira analisados.

Para compreender os exercícios e gráficos efetuados no artigo é fundamental reiterar que a estrutura básica do MRE compreende a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere), que se constitui no conjunto de unidades burocráticas presentes no Brasil – em sua maioria concentradas no Itamaraty em Brasília, mas também com escritórios de representação pelo país –, em que utilizo como *proxy* a nomeação para

cargos de confiança DAS na Sere, e em repartições no exterior<sup>3</sup>, em que contabilizo as passagens por consulados, embaixadas e demais unidades diplomáticas no exterior. Paralelamente, também efetuo a contagem para trânsitos por instituições nacionais, exclusive e exógenas a Sere, e/ou organismos internacionais, totalizando todas as movimentações institucionais dos burocratas, desde o ingresso do ator até seu último registro da carreira no banco. À guisa de exemplo, os segundos ministros tiveram uma média de 7,35 passagens em suas trajetórias (com desvio-padrão de 2,70 e com mínimo de 2 e máximo de 16 passagens), enquanto os embaixadores tiveram quase 9 passagens em média (com desvio de 2,80 e com mínimo de 4 e máximo de 18 passagens), ao longo de suas carreiras.

Para tanto, e a partir da contabilização dessas passagens, parametrizo-as de maneira bastante simples, considerando os totais individuais de passagens por instituições como 100% da trajetória de cada ator ativo e presente no anuário. Abaixo e para fins didáticos, efetuo o percentual médio para ambas as hierarquias da elite, conforme as subidas no decorrer dos degraus hierárquicos. Para oferecer didaticamente um exemplo, se um segundo ministro hipoteticamente teve um total de 5 passagens institucionais em toda sua trajetória, sendo uma para cada degrau de sua subida na carreira, desde terceiro secretário até segundo ministro, esse ator teria 20% de distribuição da frequência de passagens para cada ranque. Este é um exercício importante pois as descrições que serão efetuadas posteriormente levam igualmente em consideração essa mesma lógica, ainda que efetuados outros coortes e segmentações que não necessariamente hierárquicos. Antes de entrarmos nessas outras divisões, note como se distribui as trajetórias médias das passagens institucionais – externas à Sere – ao longo de suas carreiras, distribuídas segundo a evolução dos atores até o topo do ministério.

<sup>3</sup> Conforme o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, do título II, da Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, sexto artigo, relata-se: “A estrutura básica do MRE compreende: I – A Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), conjunto de unidades do MRE no Brasil, que abrange: (a) órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; (b) órgão central de direção: Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG); (c) unidades descentralizadas; (d) órgão setorial: Secretaria de Controle Interno (CISSET); órgãos de deliberação coletiva; e (f) entidade vinculada: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). II – as Repartições no exterior, as quais abrangem: (a) Missões Diplomáticas Permanentes; (b) as Repartições Consulares; e (c) Unidades Específicas, destinadas a atividades administrativas, técnicas, culturais ou de gestão de recursos financeiros. § 1º As Missões Diplomáticas permanentes qualificam-se como Embaixadas, Delegações Permanentes e Missões junto a organismos internacionais, criadas por decreto, o qual fixa sua natureza e sede. § 2º As Repartições Consulares qualificam-se como Consulados-Gerais, Consulados, Vice-Consulados e Consulados Honorários. Os Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados são criados por Decreto que estabelece sua natureza e sede; a respectiva jurisdição é estabelecida por ato do Ministro de Estado. Os Consulados Honorários são instituídos em ato do Ministro de Estado, que lhes estabelece a sede e a jurisdição. § 3º As repartições ou escritórios específicos, destinados a atividades administrativas, técnicas ou culturais são instituídos em ato do Ministro de Estado, que lhes estabelece a competência, a sede e a subordinação administrativa”. Acesso em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf> (link estável em 13 de jun. de 2017).

**Gráfico 3 – Trajetórias médias (%), conforme os degraus hierárquicos**

Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Um primeiro ponto que chama atenção em termos de semelhança entre os dois grupos da elite é a particular atividade de passagens para o degrau de segundos secretários, que concentram 25% e 20% das frequências, respectivamente. Para os segundos ministros o percentual de passagens para os escalões seguintes fica ao redor dos 20%, enquanto para os embaixadores também se observa esse mesmo patamar concentrado nos últimos três degraus da carreira, sobretudo. Reitero que a ênfase do artigo recai sobre a frequência média da trajetória institucional dos atores e não há dessa maneira o controle sobre o tempo despendido nas categorias propostas – nesse quesito há um esforço de aproximação das frequências médias com os tempo médios de carreira, cruzando-as, mas sem um controle desagregado do tempo despendido nas respectivas categorias sugeridas.

Para visualizarmos em detalhes esses aspectos, temos duas subseções consecutivas. A primeira tem como objeto observar a dinâmica política interna à Sere, com informações relacionadas às nomeações dos cargos de confiança de direção e assessoramento (DAS). No caso, observaremos quais funções desempenham e como estão distribuídas essas nomeações por cada nível (do DAS-1 ao DAS-6) e quando tais indicações foram efetuadas. Na segunda e última

subseção efetuaremos o exercício análogo ao que fizemos acima no Gráfico 3; no entanto, observando “por onde” os diplomatas transitaram com base em categorias institucionais de interesse, para então e ao final da subseção, as cruzarmos com os tempos médios de carreira.

### **3.1. Dinâmicas internas na Sere: nomeações para cargos de confiança (DAS)**

Em termos gerais os cargos de direção e assessoramento (DAS), vulgo de cargos de confiança ou cargos comissionados DAS, referem-se a postos em ministérios e agências, em geral sob o controle do presidente ou do ministro, e se caracterizam como uma ferramenta capaz de incorporar pessoas de notório saber para o serviço público, construir equipes administrativas, beneficiar aliados, cooptar a oposição, e controlar poder econômico e político (D’ARAUJO, 2009, 17-8). As posições ocupadas pelos DAS, conjuntamente ao presidente, os ministros, e os cargos de natureza especial ou “NES” (postos logo hierarquicamente abaixo dos ministros e informalmente denominados de “vice-ministros”), representam a elite do Poder Executivo nacional. Seis hierarquias compõem os cargos DAS: os níveis 1, 2 e 3 são posições mais administrativas ou operacionais, ao passo que a elite, os níveis 4, 5 e 6, ao lado do NES, possuem funções na administração direta e política (DE BONIS; PACHECO, 2010) – com poder decisório relativo e crescente, relacionados também e proporcionalmente aos salários ou comissões recebidas pelos respectivos escalões (LOPEZ *et al.* 2015; BERSH *et al.* 2017).

Descrever as nomeações aos cargos de confiança é fundamental, portanto, dado que se oferecem indícios da movimentação política, por meio da distribuição de postos administrativos e/ou políticos chave, dentro da Secretaria de Estado. No Quadro a seguir, podemos verificar as posições atribuídas aos níveis dos cargos de confiança em âmbito geral, e, também, os mais especificamente relacionados aos cargos DAS do MRE, inseridas as funções entre parênteses.

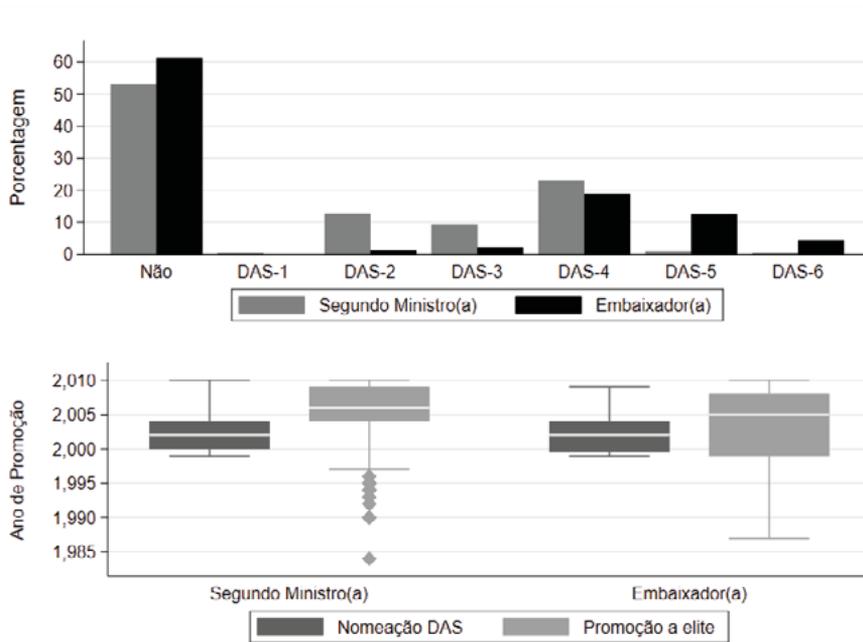
**Quadro 3 – Quadro das funções dos cargos de confiança DAS-1 ao DAS-6 no MRE**

DAS		Cargo(s)
	<b>NES</b>	<b>Secretário Geral</b>
DAS 6	101.6	Secretário de órgãos finalísticos, Dirigente de Autarquias e Fundações, Subsecretários de órgãos da Presidência da República (Subsecretários Gerais e Diretor do Instituto Rio Branco)
	102.6	Assessor Especial
DAS 5	101.5	Chefe de Gabinete, Diretor de Departamento, Consultor Jurídico, Secretário de Controle Interno, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Direção (Secretário da Secretaria de Planejamento Diplomático, Inspetor Geral, Corregedor Geral e Chefe de Cerimonial)
	102.5	Assessor Especial (Gabinete do Ministro e Secretaria Geral)
DAS 4	101.4	Coordenador Geral (Subchefe do Gabinete do Ministro, Chefe da Assessoria de Imprensa do Gabinete, Chefe de Gabinete das Subsecretarias, Diretor Geral Adjunto do IRBr, Subchefe de Cerimonial e Chefe dos Escritórios de Representação)
	102.4	Assessor (Gabinete do Ministro, Secretaria Geral, e Agência Brasileira de Cooperação)
DAS 3	101.3	Coordenador (em subsecretarias, assessorias, departamentos, divisões etc.)
	102.3	Assessor técnico
DAS 2	101.2	Chefe de Divisão (Gerente e Chefe de Setor; Chefe de Secretaria Acadêmica e Administrativa do IRBr)
	102.2	Assistente
DAS 1	101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
	102.1	Assistente técnico

Nota: O Quadro foi extraído e adaptado de Cavalcante e Lotta (2015, p. 16), que tem como fonte o art. 4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003. As informações entre parênteses sumarizam a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, apresentado pelo Decreto nº 7.557, de 26 de agosto de 2011.

Cabe destacar que o Itamaraty lidera a proporção de cargos de confiança direcionados a atores pertencentes a sua própria carreira, ou seja, apresenta a taxa mais elevada dos DAS direcionados aos seus próprios servidores, quando comparado a outros ministérios nacionais, com 90,5% das nomeações DAS destinadas aos que fazem carreira no MRE (LOPEZ, 2015). A seguir, vê-se em quais dos níveis de DAS estão concentradas tais nomeações na elite do ministério, situadas na parte de cima do Gráfico, enquanto na parcela abaixo o diagrama de caixa e bigodes (*boxplot*) descreve o ano dessas indicações, em comparação ao evento da promoção à elite.

**Gráfico 4 – Nomeações para cargos de confiança (%) por nível de DAS (acima), e *boxplot* para o momento das indicações (abaixo)**



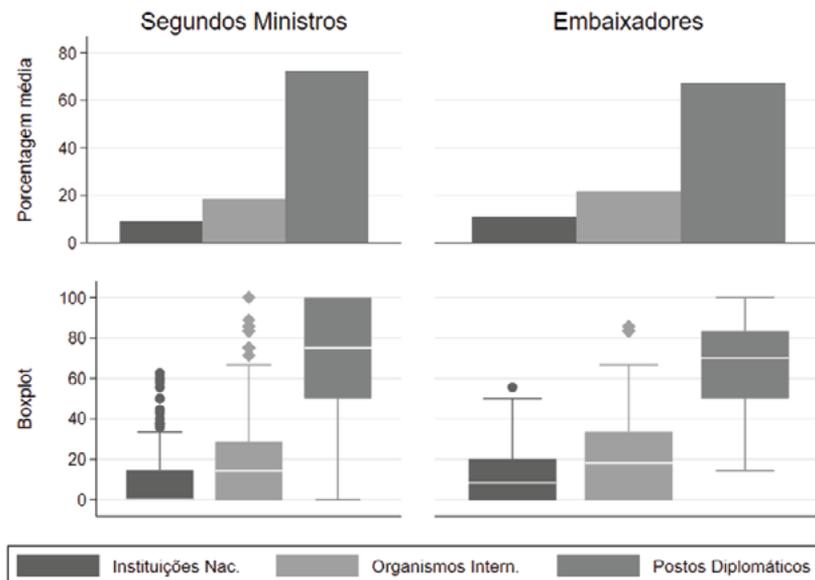
Fonte: Lopez (2015) para os DAS e anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Para ambas as hierarquias, nota-se que menos da metade dos atores tiveram alguma nomeação para um cargo de confiança DAS na Sere, ao longo de suas carreiras, aspecto que ilustra a alta seletividade desses postos dentro da própria elite burocrática (correspondentes aos dados disponíveis das nomeações, desde 1999). Em relação ao gráfico de barras, observa-se que é o DAS-4 o nível que possui o maior percentual de nomeação, próximo da casa dos 20%, para os dois estratos elite. Esse achado, de um lado, está em sintonia com as regras institucionais do MRE, em que para se acessar o posto de embaixador pela via de merecimento (e não antiguidade), por exemplo, tem-se como critério a necessidade de “tempo de função de chefia nível igual ou superior ao DAS-4 ou no exterior” (Lei nº 11.440/2006, do MRE). Nesse sentido, e de outro lado, ser indicado para algum cargo de confiança apresentou diminuição do tempo de ascensão a segundo ministro, em um ano e meio em média, quando comparados aos que não foram nomeados para nenhum DAS, *ceteris paribus* (LIMA; OLIVEIRA, 2018). Paralela e descritivamente, também se observa que os cargos relativos ao DAS-5 e DAS-6, na casa dos 10%, e próximos dos 5% para os embaixadores, mostram que as posições de chefia no Itamaraty são quase que exclusivamente endereçadas aos atores do topo da carreira, com ínfima indicação desses postos para segundos ministros.

### 3.2. Trajetórias externas a Sere: instituições nacionais, organismos internacionais, e postos diplomáticos no exterior

Visto a dinâmica dos cargos de confiança DAS que operam dentro da Sere, aqui avançamos na descrição de como são as trajetórias para fora da Secretaria de Estado. Isto é, considere o exercício efetuado anteriormente, que considera as passagens totais de cada diplomata como 100% da trajetória registrada, no entanto, e nesse momento, os percursos de carreira serão divididos com base em três agrupamentos. Para tanto, proponho três macro categorias institucionais: (i) as instituições nacionais envolvem passagens pelas demais burocracias do país (exclusive a Sere), em qualquer um dos três poderes ou níveis federativos; (ii) os organismos internacionais contabilizam participações em missões diplomáticas, representações e/ou delegações permanentes em instituições internacionais formais ou informais; e por fim, (iii) os postos diplomáticos têm a frequência dos atores nas missões diplomáticas em postos fixados no exterior – vulgo embaixadas, consulados e missões permanentes –, além de postos específicos destinados a atividades administrativas, técnicas, culturais ou gestão de recursos financeiros, também sediados no exterior. Mais adiante detalharemos os porquês dessas categorias e justificaremos segmentações outras; antes, verifique como estão distribuídas as trajetórias da elite.

**Gráfico 5 – Trajetórias médias (%) e *boxplot*, conforme as categorias institucionais**



Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Comparativamente, os dois escalões da elite apresentam um padrão relativamente similar de trajetórias médias. Isto é, se olharmos primeiramente para os gráficos de barras na parte superior do gráfico, as carreiras estão concentradas nos postos diplomáticos, com 70% e 60% da frequência média para segundos ministros e embaixadores, respectivamente. Para ambas as hierarquias, os organismos internacionais encontram-se próximos da casa dos 20%, e, para as instituições nacionais, ao redor de 10%. Em relação a essas duas últimas categorias institucionais, o que salta aos olhos são os vários valores desviantes para os segundos ministros, com múltiplos *outliers* para as instituições nacionais, e com um extenso bigode e muitos casos desviantes também para os organismos internacionais.

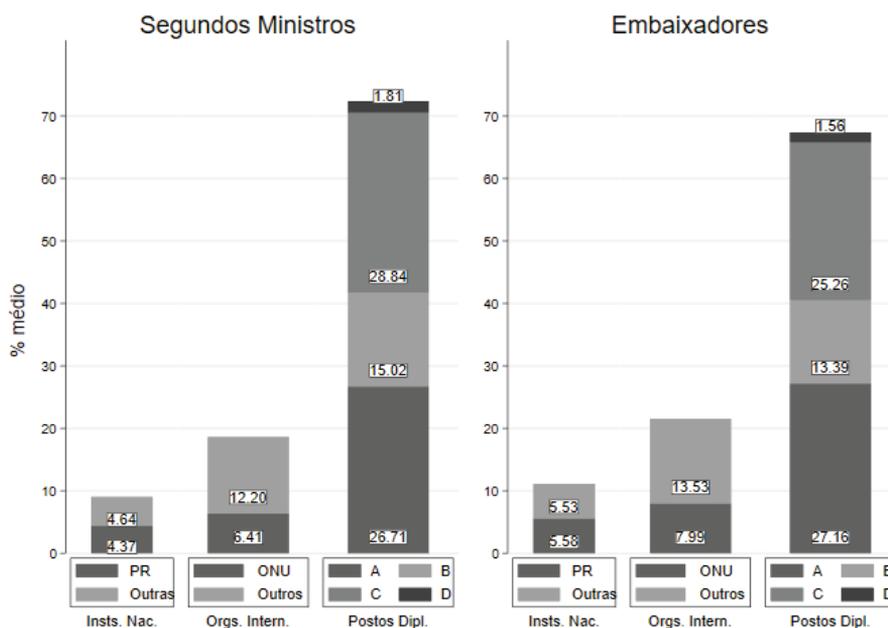
Propõe-se, para as demais análises descritivas a seguir, a desagregação dessas macrocategorias propostas, com base na literatura especializada. Começamos pelo grupo das instituições nacionais. A Constituição de 1988 não modificou profundamente as atribuições da política externa nacional (Sanchez *et al.* 2006), mantendo-a concentrada no âmbito do Poder Executivo, mais especificamente na Presidência da República (PR), ao passo que o MRE continua como instituição de apoio aos brasileiros no exterior e de assessoramento à PR para temas internacionais. Nesse aspecto, o papel de protagonismo institucional do MRE depende da omissão, autorização ou delegação da Presidência para suas atividades em política externa (LIMA, 2000). Além do patrocínio político ao Itamaraty e outros serviços que os diplomatas prestam de praxe à PR, pode-se sugerir que o trânsito de diplomatas pela Presidência seria uma das inúmeras formas de se estabelecerem relações com o centro do sistema político. Desse modo, o trabalho propõe uma separação entre a PR das demais instituições e burocracias nacionais.

Para o grupo dos organismos internacionais, reforça-se que a Organização das Nações Unidas (ONU), principal organização política internacional (AMORIM NETO,, 2011, p. 129), constitui-se em fundamental interesse, histórico e presente para a política externa brasileira (AMORIM NETO, 2011; LIMA; HIRST, 2009). Entende-se que a ONU e seu extenso guarda-chuva institucional cumpram parte fundamental dos interesses nacionais da política externa multilateral, e, para tanto, separamos-la das demais organizações internacionais (OIs).

Por fim, o grupo dos postos diplomáticos foi dividido de acordo com classificação de postos diplomáticos no exterior, fornecida pelo MRE, compatível com a atualização das informações do anuário, em 2010, que se separam os consulados, embaixadas e demais postos específicos, em quatro classes: “A”,

“B”, “C” e “D”<sup>4</sup>. Para exemplificar, os consulados e embaixadas pertencentes à classe “A” estão localizados em: Barcelona, Berlim, Berna, Boston, Bruxelas, Buenos Aires, Chicago, Genebra<sup>5</sup>, Haia, Lisboa, Londres, Los Angeles, Madri, Miami, Milão, Nova York, Paris, Roma, São Francisco, Vaticano, Viena e, por último, porém não menos importante, Washington. Vejamos como se comporta o gráfico de barras anterior, agora desagregado nessas subcategorias, teoricamente sugeridas pela literatura.

**Gráfico 6 – Trajetórias médias (%) com as subcategorias institucionais**



Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

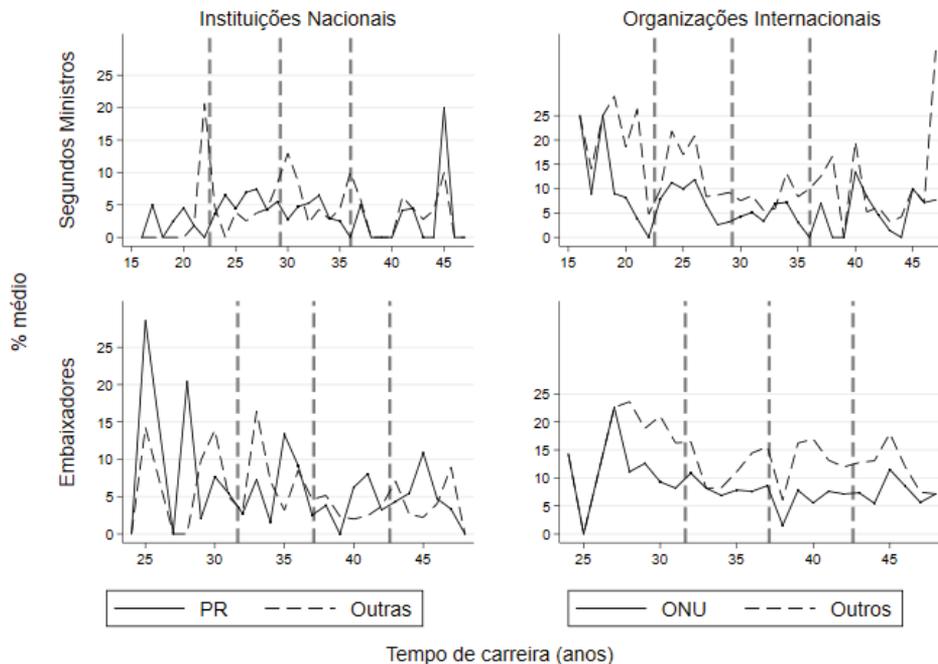
<sup>4</sup> Para a consulta dos postos diplomáticos pertencentes às demais classes, conforme a Portaria de nº 534, de 31 de agosto de 2010, acessar: [http://www.asof.org.br/arquivos\\_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf](http://www.asof.org.br/arquivos_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf) (link estável em 13 de junho de 2017). Os postos diplomáticos que constam com passagens no anuário de 2010 e não mais existem, foram classificados como “NA” e retirados da análise, mas seguem presentes no banco para consulta.

<sup>5</sup> A única exceção de missão diplomática com posto fixado no exterior, na classificação do MRE mas que entrou na categoria de organismo internacional, era a então chamada “Delegação Permanente em Genebra” nos currículos dos diplomatas no anuário de 2010. Nesse momento, em seu site oficial <http://delbrasgen.itamaraty.gov.br>, fora renomeada de “Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e Demais Organismos Internacionais em Genebra”. Como o posto da missão diplomática em Genebra, era então classificado (vide nota de rodapé anterior) como Genebra-OMC e Genebra-Desarmamento, que cede apoio institucional direto e respectivamente a essas instituições na ONU, a “Delegação Permanente em Genebra” foi incluída na categoria ONU.

Guardadas as devidas proporções, os padrões médios das trajetórias dos dois mais altos escalões são relativamente similares. De um lado, a Presidência da República mais ou menos se equipara às demais burocracias nacionais em frequência média, e, de outro, a ONU se mostra menos frequente quando comparada às demais organizações internacionais, em média. Para os postos diplomáticos, que concentram a maioria das trajetórias, os postos da classe “A” e os da classe “C” se destacam, com mais de 25% da carreira, em média e para ambos os ranques da elite.

Para a última etapa do artigo, cruzamos essas trajetórias institucionais desagregadas com os tempos de carreira dos atores. Ao efetuarmos esse exercício, é possível verificar a existência de padrões associativos entre as frequências de passagens institucionais com as trajetórias médias de tempo da elite burocrática. Para fins didáticos e comparativos, incluiremos também três linhas verticais, sendo com um desvio padrão para menos da média, a linha média do tempo de carreira, e um desvio padrão para mais da média, para ambos os grupos de elite – as análises se concentraram especificamente entre esses intervalos. Começamos com as frequências de passagens por instituições nacionais e organismos internacionais.

### Gráfico 7 – Trajetórias médias (%) e o tempo de carreira (em anos) para instituições nacionais e organizações internacionais



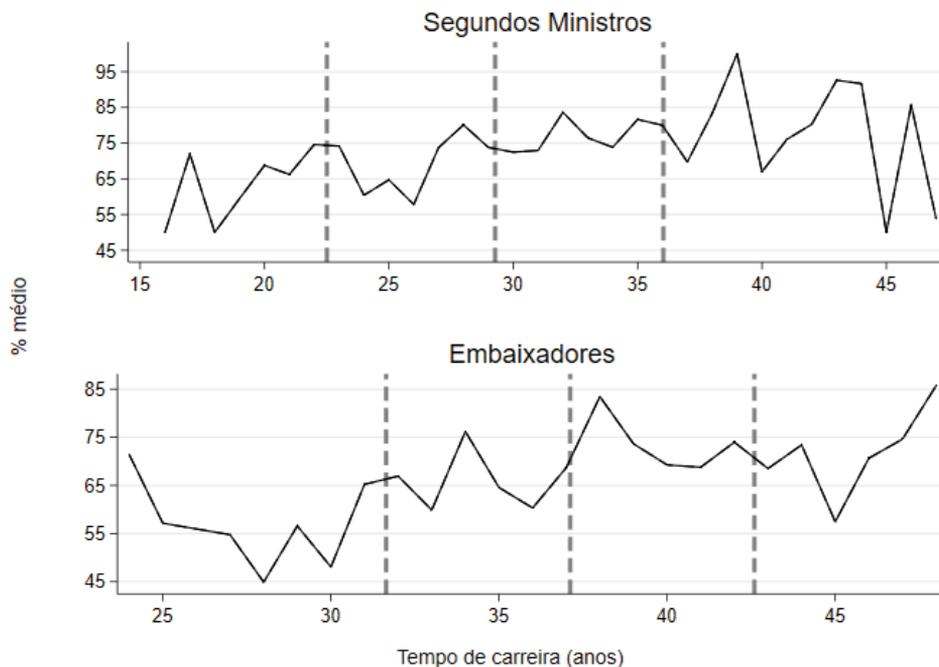
Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Vimos no Gráfico 5 que as frequências médias de passagens por instituições nacionais apresentaram tanto um baixo percentual quanto possuem dados discrepantes, o que implica em parcimônia ao traçarmos essa associação média. A dispersão dos dados fica evidente para essa categoria, principalmente para além das linhas de desvio padrão. No entanto, e para segundos ministros e embaixadores, notam-se oscilações sistemáticas e revezamento entre as frequências médias de passagem pela Presidência e por outras burocracias nacionais, ao longo do tempo das trajetórias dos atores.

Para os organismos internacionais, ao que parece e à primeira vista, visualiza-se um padrão relativamente similar para as duas hierarquias do topo. A tendência sugerida pelos gráficos sugere apontar que as trajetórias por outros organismos internacionais superam a ONU, independentemente do tempo de carreira dos atores.

Por fim, e antes de desagregarmos os postos diplomáticos e as trajetórias médias dos atores, podemos verificá-los abaixo de maneira agregada. Dessa maneira, observe primeiramente a trajetória em unidades da chancelaria no exterior sem efetuarmos as divisões por classe.

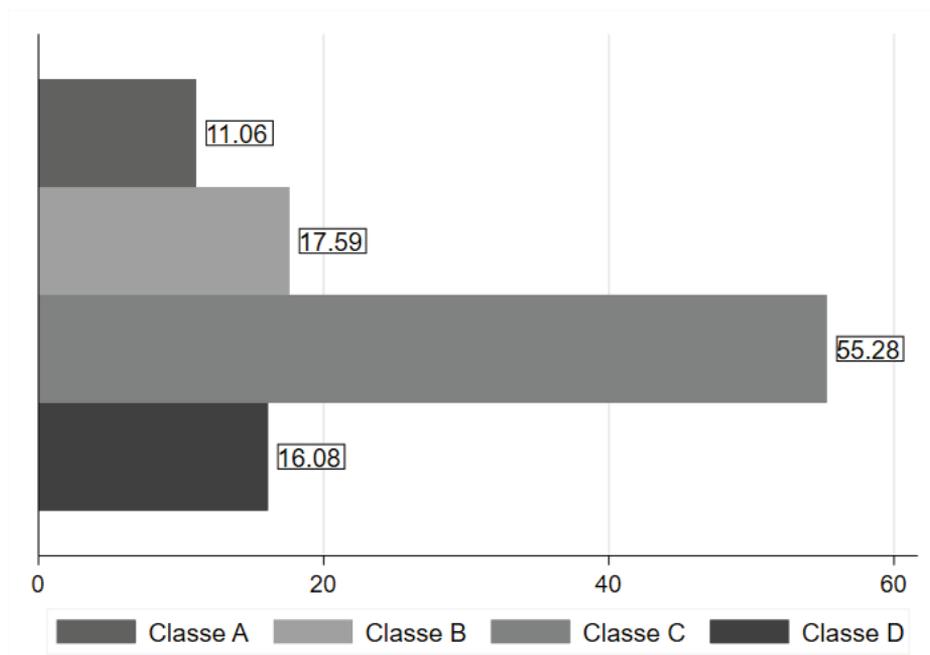
**Gráfico 8 – Trajetórias médias (%) por postos diplomáticos (agregados)**



Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

Se olharmos com mais atenção e especialmente para a linha média e dentro dos desvios padrão, parece haver uma tendência crescente de passagens por postos diplomáticos conforme o aumento do tempo de carreira, aspecto que é bastante intuitivo. Entretanto, e como vimos anteriormente, as passagens por postos diplomáticos constituem tanto a maioria das frequências das trajetórias da elite, quanto existem diferenças nas distribuições e classes dos postos, classificados qualitativa e discricionariamente pelo ministério. Recordemos que se destacaram com as maiores frequências de passagens no Gráfico 3, os postos “A” e “C”. De maneira interessante, a maior quantidade de postos diplomáticos se concentram na classe “C”, todavia, e de outro lado, é intuitivo afirmar que as maiores e mais estruturadas unidades no exterior se encontrem na classe “A”, por serem as principais chancelarias na classificação ministerial e estarem no centro do sistema internacional e de interesse da política externa brasileira.

**Gráfico 9 – Unidades diplomáticas no exterior por classe (%)**

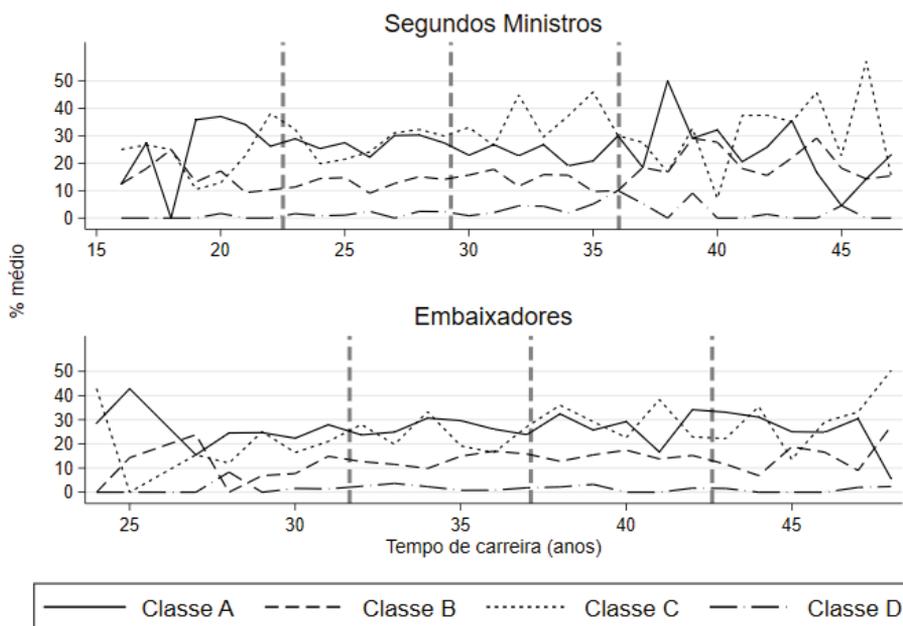


Fonte: Portaria do MRE nº 534, de 31 de agosto de 2010, elaboração própria.

Adiciona-se o fato de existirem outras diferenças institucionais importantes, como a duplicação do tempo de permanência em postos “C”, e a multiplicação pelo triplo, na categoria “D”, para fins de promoção instituídos na portaria próxima à atualização da data do banco (Portaria do MRE nº 534, de 31 de agosto de 2010). Esse ponto é chave, pois, a despeito do incentivo institucional e da alta frequência

relativa de passagem por postos “C”, reitera-se que existe resistência por parte dos diplomatas da elite no trânsito por “postos menores e de sacrifício”, assim chamados os pertencentes às classes “C” e “D”, principalmente aqueles postos sediados na África, conforme relatara uma embaixadora<sup>6</sup>. Esse aspecto pode ser indicativo também do baixo percentual das trajetórias por postos da classe “D”, conjuntamente ao fato de serem embaixadas e consulados recém-inaugurados na gestão Lula. Foi também verificado empiricamente que passagens por postos diplomáticos das classes “B” e “C” aumenta significativamente o tempo de promoção tanto para segundos ministros quanto para embaixadores, quando comparados àqueles que não passaram nenhuma vez por esses postos (LIMA; OLIVEIRA, 2018). Feitas essas considerações, observemos as passagens por postos de maneira desagregada, conforme as categorias de classificação do MRE.

**Gráfico 10 – Trajetórias médias (%) por postos diplomáticos (desagregados)**



Fonte: anuário do pessoal diplomatas 2010, elaboração própria.

<sup>6</sup> Relata a embaixadora em Acra que: “De um modo geral, ainda na atual geração, os funcionários mais destacados da estrutura do Itamaraty nunca passaram por esses postos [C e D], sobretudo na África. A mensagem é de que a África, ou postos menores e de sacrifício, não podem estar no currículo daqueles que esperam fazer uma bela carreira na Chancelaria”, continua a embaixadora que “Felizmente isso está mudando”. Vide reportagem de agosto de 2012 da Folha de São Paulo, intitulada “Novos postos viram ‘mico’ no Itamaraty”. Acesso (link estável em 13 de junho de 2017) em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/61438-novos-postos-viram-mico-no-itamaraty.shtml>

Novamente, segundos ministros e embaixadores apresentam padrões similares de comportamento de trajetórias rumo à subida hierárquica, com particular destaque para os postos “A” e “C”. Descritivamente, e no intervalo abaixo da média, ambos os postos parecem revezar na liderança de maior frequência média, enquanto no intervalo acima da média do tempo de carreira os postos da classe “C” se destacam mais sistematicamente.

## **Considerações finais**

Com base em um banco de dados original, e considerando os percursos das trajetórias da elite, vimos que ambas as altas hierarquias da diplomacia nacional apresentam padrões médios similares em suas trajetórias. Nota-se que as nomeações aos cargos de confiança na Secretaria de Estado (Sere) estão mais concentradas para o nível intermediário de DAS-4, ao passo que os postos de alto comando político, de DAS-5 e DAS-6, ficam quase exclusivamente sob o comando de embaixadores.

Nas trajetórias exógenas à Sere, a elite diplomática mostrou baixo trânsito por instituições nacionais. A alta dispersão desses dados também aumenta a insegurança quanto a um padrão médio mais evidente, todavia, e para ambos os escalões superiores, a Presidência da República sugere dividir espaço equivalente em frequência de passagens com as demais burocracias nacionais. Já para as organizações internacionais, ainda que as frequências tampouco saltassem aos olhos, chama a atenção o fato de que outros organismos internacionais superam a ONU com maior concentração média em ambas as hierarquias e de modo sistemático, por diferentes tempos de carreira da elite.

Por fim, os postos diplomáticos apresentaram as trajetórias majoritárias dos altos escalões da burocracia diplomática. Novamente, observamos um padrão de comportamento similar entre segundos ministros e embaixadores que tiveram as mais altas frequências distribuídas entre os postos de classes “A” e “C”. Esse último nível parece estar à frente das frequências nos intervalos com um desvio padrão acima dos tempos médios, ao passo que no intervalo abaixo ambas essas classes sugerem se revezar nos comportamentos das trajetórias dos estratos da elite.

O artigo, ao optar por uma via descritiva e exploratória, levantou pontos importantes para avançarmos tanto na compreensão dos perfis de trajetórias de uma tradicional elite de Estado, quanto e igualmente no entendimento da relação entre as preferências e prioridades dos trânsitos institucionais que derivaram da relação entre burocratas e ministério, em um ambiente tradicionalmente burocrático e até então, politicamente fechado à interferências externas diretamente no ministério.

As trajetórias institucionais, portanto, não dizem respeito pura e simplesmente à carreira dos diplomatas, mas também desenham relações mais amplas e complexas. Isso porque e para além dos percursos profissionais *per se*, existem estruturas e instrumentos institucionais que se relacionam à progressão e à movimentação mais ou menos discricionária dos atores, e da influência que a instituição exerce sobre eles, aspectos que nos oferecem pistas de como se estabelecem os relacionamentos políticos do ministério. Há, nesse sentido, relações políticas e de vias de mão dupla, entre a burocracia e seus servidores públicos de elite, que articulam preferências pessoais e coletivas, em dinâmicas próprias, em que operam e adequam a necessidade estrutural e institucional do próprio MRE e suas prioridades e motivações individuais. Ainda que o artigo não tenha avançado em profundidade a respeito dessas complexas nuances, a análise descritiva sugerida pela pesquisa abre uma importante e original agenda em que potencialmente se podem derivar desdobramentos e impactos das interações entre burocratas, carreira e política em ministérios nacionais, e seus possíveis impactos para a política pública oferecida.

### Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel D.; ROBERT D. Putnam; BERT A. Rockman. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press. 1981.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: *Burocracia e Política no Brasil: dDesafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27–72.
- AMORIM NETO, Octavio.. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.
- BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: Funag, 2011.
- BENDIX, Reinhard. Bureaucracy and the problem of power. *Public Administration Review*, v. 5, n. 3, p. 194–209, 1945.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; MATTHEW, M. Taylor.. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the brazilian state. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105–24, 2016.
- CASON, J. W.; T. J. Power.. “Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117–40, 2009.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. . *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. v. 2 (1979-2008). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). 2009.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113–31, 1985.

\_\_\_\_\_. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.

CROZIER, Michel. *The bureaucratic phenomenon*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers. 1963.

CYERT, Richard M.; JAMES, G. March.. *Behavioral theory of the firm*. Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell. 1963.

DARGENT, Eduardo.. *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press. 2014.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown & Company. 1967.

DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, bureaucracy & public choice*. London: Havester Wheatsheaf. 1991.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; DAWISSON, Belém Lopes; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the move: institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010)". *Bulletin of Latin American Research*, v. 32, n. 4, p. 468–82, 2013.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building State capacity in Latin America*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press. 1996.

HUBER, Gregory A. *The craft of bureaucratic neutrality*. 1<sup>st</sup> Edition. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press. 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, p. 43–74, 2009.

LIMA, Rodolfo de Camargo. Burocratas, burocracia e política: o Ministério das Relações Exteriores, um perfil. Dissertação de mestrado: Universidade de São Paulo. 2015.

LOPEZ, Felix Garcia. Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)". Brasília: Ipea, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 41, n. 14, p. 69–89, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília ; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 73–108. 2010.

MINGARDI, Lucas. "O desligamento partidário no contexto brasileiro". In: VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2018. Disponível em: <http://conferencias.fflch.usp.br/sdpssc/viiiisddcpusp/paper/view/2241>.

MOURA, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. E-Book. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton. 2007.

OSTROM, Vicent; ELINOR, Ostrom. Public choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p. 203–16, 1971.

PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy*. London; New York: Routledge. 2001.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, Idesp. 1994.

SILVA, Elaine Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise.. *Atual arranjo institucional da política externa brasileira*. Brasília: Ipea, Texto para discussão, n. 1489. 2010.

TULLOCK, Gordon. *Bureaucracy*. Indianapolis: liberty fund. 2004.

WAGNER, Alexander F. Loyalty and competence in public agencies. *Public Choice*, v. 146, n. 1–2, p. 145–62, 2011.

WEBER, Max. *Economy and society*. 2 vols. Berkley and Los Angeles, California: University of California Press. 1968.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what governments agencies do and why they do it*. Library of Congress, Basic Books, Inc. 1989.

WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, v. 64, n. 6, p. 669–680, 2004.

#### **Rodolfo de Camargo Lima**

Universidad Católica de Temuco (UCT), Chile. Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Ciência Política da Universidad Católica de Temuco (UCT). Coordenador do Mestrado em Governo e Assuntos Públicos (MGAP) da UCT.