BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL

interseções analíticas

Organizadores
Roberto Pires
Gabriela Lotta
Vanessa Elias de Oliveira

ipea
Enap

A evolução dos estudos sobre burocracia e políticas públicas no Brasil tem sido marcada por aproximações e distanciamentos. Se, até os anos 1980, o tema da burocracia tinha centralidade na agenda de estudos que visava à compreensão dos processos decisórios do Estado brasileiro, no período pós-Constituição de 1988, este tema cede espaço para outros como federalismo, participação social e relações Executivo-Legislativo. A partir de meados dos anos 2000, o tema da burocracia volta a ganhar proeminência nas agendas de pesquisa, agora privilegiando olhares para as interações de distintos atores burocráticos com atores sociais, políticos e econômicos, a partir dos enquadramentos conceituais da democracia, da governança, da regulação, do controle e das capacidades estatais.

Com o objetivo de apresentar um panorama consolidado e atualizado dos debates sobre o tema, este livro está organizado em três partes. A primeira parte – *Burocracia, Estado e sociedade* – apresenta abordagens teórico-conceituais úteis para compreensão da atuação da burocracia em contextos democráticos, destacando os dilemas derivados das aproximações entre burocracia e política, e burocracia e movimentos sociais, explorando suas implicações para o estudo de políticas públicas na contemporaneidade.

A segunda parte – *A burocracia e seus estratos* – traz contribuições relevantes para entender os diferentes tipos e escalões da burocracia (o alto e o médio escalões, além da burocracia de nível de rua), destacando como os atores posicionados nos diferentes níveis do aparato estatal se relacionam com os processos técnico-políticos, desenvolvendo formas de influência e intervenção diferenciadas, ao longo da construção e da operação de políticas públicas.

A terceira parte, por fim, – *A burocracia e suas áreas de atuação* – apresenta estudos setoriais que permitem compreender a complexidade e a diversidade de atuação da burocracia, em diferentes contextos. Trata-se, nesse caso, de uma perspectiva que segmenta a burocracia de forma horizontal e permite examinarmos as semelhanças ou particularidades entre as diferentes áreas de atuação ou nichos de especialização temática do Estado.

Essa ampla gama de perspectivas, abordagens e temas, voltados ao estudo da burocracia, nos ajuda a compreender a magnitude que esse objeto adquiriu no "campo de públicas" no Brasil, bem como sua inegável importância para a produção e implementação das políticas públicas pelo Estado brasileiro.

BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL

interseções analíticas

Organizadores
Roberto Pires
Gabriela Lotta
Vanessa Elias de Oliveira

ipea Enap

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização
Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

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

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso
Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna
Camile Sahb Mesquita

BUROCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS no BRASIL

interseções analíticas

Brasília, 2018

Organizadores
Roberto Pires
Gabriela Lotta
Vanessa Elias de Oliveira

ipea Enap

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018.
413 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-331-5

1. Burocracia. 2. Políticas Públicas. 3. Federalismo. 4. Planejamento Nacional. 5. Governabilidade. 6. Desenvolvimento Social. 7. Brasil. I. Pires, Roberto. II. Lotta, Gabriela. III. Oliveira, Vanessa Elias de. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

A obra retratada na capa desta publicação é *Grupos*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. O instituto agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9

INTRODUÇÃO 13

PARTE I – BUROCRACIA, ESTADO E SOCIEDADE: ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS

CAPÍTULO 1
BUROCRACIA E ORDEM DEMOCRÁTICA:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA 23
Fernando Luiz Abrucio
Maria Rita Loureiro

CAPÍTULO 2
DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO À GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA:
AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E A BUROCRACIA NO BRASIL 59
Pedro Cavalcante
Gabriela S. Lotta
Vanessa Elias de Oliveira

CAPÍTULO 3
BUROCRACIA E CAPACIDADE ESTATAL NA PESQUISA BRASILEIRA 85
Alexandre Gomide
Ana Karine Pereira
Raphael Machado

CAPÍTULO 4
MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: IDEIAS E EXPERIÊNCIAS
NA CONSTRUÇÃO DE MODELOS ALTERNATIVOS 105
Luciana Tatagiba
Rebecca Abers
Marcelo Kunrath Silva

PARTE II – A BUROCRACIA E SEUS ESTRATOS

CAPÍTULO 5
CARGOS DE CONFIANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS
NO EXECUTIVO FEDERAL 141
Felix Lopez
Sergio Praça

CAPÍTULO 6
ARTICULADORES POLÍTICOS E DIRIGENTES DA BUROCRACIA:
MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL E EM PERSPECTIVA COMPARADA..... 161
Pedro Palotti
Pedro Cavalcante

CAPÍTULO 7
O TRABALHO NA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO
E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 185
Roberto Rocha C. Pires

CAPÍTULO 8
BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E DIRETORES DE ESCOLA:
UM NOVO OLHAR SOBRE O CONCEITO..... 207
Vanessa Elias de Oliveira
Fernando Luiz Abrucio

CAPÍTULO 9
CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA
DE NÍVEL DE RUA..... 227
Sérgio Cavalcanti
Gabriela S. Lotta
Roberto Rocha C. Pires

CAPÍTULO 10
BUROCRACIAS IMPLEMENTADORAS E A (RE)PRODUÇÃO
DE DESIGUALDADES SOCIAIS: PERSPECTIVAS
DE ANÁLISE NO DEBATE INTERNACIONAL..... 247
Roberto Rocha C. Pires
Gabriela S. Lotta
Roberto Dutra Torres Junior

PARTE III – A BUROCRACIA E SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

CAPÍTULO 11
FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL
DO ESTADO-MEMBRO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 269
Celina Souza

CAPÍTULO 12
A INSTABILIDADE DA "EQUIPE ECONÔMICA"
DO GOVERNO BRASILEIRO 299
Adriano Codato
Renato Perissinotto
Eric Gil Dantas
Paulo Franz Junior
Wellington Nunes

CAPÍTULO 13
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E APARATO BUROCRÁTICO
NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: DISJUNTIVAS CRÍTICAS E BAIXO
DESEMPENHO INSTITUCIONAL – QUESTÕES PARA UMA AGENDA
DE PESQUISA E INTERVENÇÃO.....327
José Celso Cardoso Junior
Eugênio A. Vilela dos Santos

CAPÍTULO 14
BUROCRACIAS DO CONTROLE, CONTROLE DA BUROCRACIA
E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL.....355
Fernando Filgueiras

CAPÍTULO 15
AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS
E SEU HIBRIDISMO BUROCRÁTICO.....383
Bruno Queiroz Cunha

NOTAS BIOGRÁFICAS 407

PREFÁCIO

UMA BUROCRACIA DESENVOLVIMENTISTA E DEMOCRÁTICA?

Este é o melhor livro que conheço sobre a burocracia pública brasileira. Um livro necessário e bem-vindo. Temos aqui um grande quadro dessa burocracia cuja primeira parte, *Burocracia, Estado e Sociedade*, é histórica e conceitual, e a figura de Max Weber é dominante. Temos, então, um grande quadro da burocracia moderna, no qual o papel da reforma burocrática, ou *civil service reform*, foi central. E a evolução da administração pública brasileira, do patrimonialismo à administração pública burocrática, e desta à administração pública gerencial. Temos a transição correspondente da estratégia do insulamento burocrático para a da "governança democrática". Nesta parte, temos ainda uma discussão do problema das capacidades do Estado, ou seja, de como definir um Estado capaz de realizar seu papel de coordenar as sociedades modernas por meio das leis e das políticas públicas. Esta parte termina com a discussão da relação entre a burocracia e os movimentos sociais, ou, mais amplamente, entre a sociedade e o Estado. Provavelmente, nesta parte, caberia também o capítulo conceitual de perspectiva internacional sobre as burocracias implementadoras e a produção e reprodução das desigualdades sociais.

A segunda e a terceira parte são uma espécie de radiografia da burocracia pública brasileira. Temas básicos são nelas tratados, como o dos cargos de confiança, o caráter e a trajetória dos ministros que são burocratas e políticos, o papel do escalão médio da burocracia pública, e o da "burocracia de rua", em direto contato com a população, assim como o papel administrativo dos diretores de escolas públicas, e o papel das "equipes econômicas", tão incompetentemente desempenhado (desculpem meu comentário pessoal, que não está presente no capítulo que trata do tema), que têm deixado a economia brasileira semiestagnada desde 1980. Para terminar, há duas amplas análises, uma do federalismo e das capacidades estatais, e outra do planejamento governamental.

Que posso eu acrescentar a este excelente livro neste breve prefácio? Uma pergunta referente a dois objetivos maiores das sociedades modernas: o desenvolvimento econômico e a democracia. Afinal, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, e do da democracia, que papel jogou e joga presentemente a burocracia pública brasileira?

Em relação ao desenvolvimento econômico, talvez a resposta possa ser resumida em um parágrafo. No Império e na Primeira República, a burocracia patrimonialista não trabalhou com a ideia de desenvolvimento econômico; não tinha

nem o conceito de nação, nem o de desenvolvimento econômico, mas a burocracia imperial foi bem-sucedida em garantir a integridade territorial do país. Durante a revolução capitalista brasileira (1930-1980), o papel desenvolvimentista da burocracia pública foi fundamental, em duas fases, uma sob o comando de Getúlio Vargas e a outra dos militares, e o desenvolvimento econômico que ocorreu então foi extraordinário. De 1980 a 2014, a sociedade brasileira definiu como objetivo prioritário a diminuição das desigualdades, alcançou algum resultado nesse campo, mas em 1990 abandonou o desenvolvimentismo e, na esteira da virada neoliberal de dez anos antes e da grande crise da dívida externa dos anos 1980, adotou um regime de política econômica liberal que dura até hoje. A burocracia pública brasileira rapidamente se adaptou a ele, mas as reformas neoliberais – principalmente a abertura comercial e a abertura financeira – permitiram o aumento abusivo das taxas de juros pelo governo, e desmantelaram o sistema de neutralização da doença holandesa, daí resultando uma taxa de câmbio sobreapreciada no longo prazo. É verdade que, em 2011, o governo tentou mudar o regime de política econômica promovendo uma forte baixa da taxa de juros, mas a incompetência econômica e política que caracterizou essa tentativa, acompanhada de uma política industrial irresponsável, levou o país a uma crise fiscal. Hoje, sob o domínio de uma coalizão de classes neoliberal formada por capitalistas rentistas e por financistas, a burocracia pública está sem rumo. Ou então só vê um objetivo para si própria: a auditoria burocrática cerrada e o policiamento visando ao combate da corrupção, como se fosse esse, e não o subdesenvolvimento e a desigualdade, o grande problema do Brasil.

Burocracia e políticas públicas no Brasil não discute a questão do desenvolvimento econômico, mas discute a questão da democracia, e de maneira muito interessante, semelhante à que defendi nos meus trabalhos sobre a Reforma Gerencial do Estado de 1995. Na contramão da Constituição de 1988, que procurava aprofundar a reforma burocrática através de supervisão cerrada, da auditoria de procedimentos e do insulamento burocrático, a Reforma Gerencial de 1995 propôs um passo adiante. Propôs uma gestão baseada na administração por resultados, na competição administrativa por excelência e no controle social, que dava mais liberdade aos gestores públicos e contava com o controle também da sociedade.

O capitalismo é uma forma de organização social intrinsecamente corrupta, mas as sociedades democráticas podem reduzir o grau de corrupção, se combinarem a auditoria e a repressão policial com a afirmação de valores republicanos voltados para o interesse público. Neste livro, esta necessária dialética está presente – esta dialética entre o controle centralizado e a autonomia administrativa, entre o insulamento burocrático e o que os autores chamam de "governança democrática".

Podemos compreender melhor essa mudança lembrando que a administração burocrática nasceu com o liberalismo. O patrimonialismo era incompatível com a garantia dos direitos civis que o liberalismo defendeu e que está na base

da "administração racional-legal" de Weber. No primeiro capítulo, os autores chamam a atenção para o liberalismo de Weber e a reforma burocrática que ele descreveu de maneira insuperável. Weber, porém, como os liberais, não era exatamente um defensor da democracia. Quando esta, afinal, se tornou dominante, na virada para o século XX, e, em seguida, devido ao aumento do poder das classes populares, deu origem à democracia liberal, e, um pouco mais tarde, ao Estado do bem-estar social e, portanto, à democracia, surgiu o problema. A administração burocrática, exclusivamente voltada para a efetividade do Estado, mostrou-se incapaz de administrar os grandes serviços públicos de saúde, educação e previdência social com a necessária eficiência. A reforma gerencial nasceu objetivamente desse fato. Seu grande mérito não é apenas permitir uma administração muito mais eficiente desses serviços; ela é também uma forma de administração pública mais afinada com a democracia do que o é a administração burocrática. Provavelmente por isso, os autores do segundo e do terceiro capítulo deste livro afirmam que, num contexto de mudanças pós-gerenciais, a governança democrática pressupõe que os Estados nacionais busquem alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento não apenas de capacidades técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas), mas também de capacidades políticas – habilidades para expandir a articulação e a interlocução com diferentes atores sociais.

Embora na direção certa, há nessa afirmação ou nessa visão um otimismo que a realidade recente não tem confirmado. A Reforma Gerencial de 1995 fez uma crítica firme da auditoria de procedimentos ou do legalismo praticado pelos órgãos de auditoria interna e externa e pelo Ministério Público, mas, ao mesmo tempo, procurou fortalecer o núcleo estratégico do Estado, com a definição de melhores salários para a alta burocracia pública e a realização de concursos regulares de seleção. Afinal, esses dois movimentos se mostraram contraditórios, porque os órgãos de controle incorporaram algumas das ideias da administração por resultados, mas, com o fortalecimento propiciado pelos concursos e pelos melhores salários, o que realmente prevaleceu foi o aumento do controle a um ponto tal que está hoje paralisando o Estado. Quando eu cheguei a Brasília, em 1995, os órgãos de controle eram vistos como o inimigo público interno dos altos servidores públicos. Vinte e três anos depois, é preciso reconhecer que, no plano do controle, não houve avanço, mas retrocessos, porque os órgãos de controle, mais bem equipados de pessoal e só vendo corrupção à sua volta, vêm neutralizando os grandes ganhos de eficiência que a administração geral trouxe ao Estado brasileiro.

O Brasil conta com uma grande burocracia pública, bem selecionada e bem preparada; tudo isto está muito claro neste livro. Mas é uma burocracia confusa, como está confusa a sociedade brasileira. No início dos anos 1980, ela estava unida em torno da luta pela democracia e pela diminuição das desigualdades;

foi vitoriosa, mas, em seguida, foi surpreendida por uma quase-estagnação de longo prazo. A economia brasileira, que até 1980 crescia de maneira acelerada e reduzia sua distância em relação aos países ricos, foi dominada por uma coalizão política liberal e dependente, associada a um capitalismo internacional financeiro-rentista que é incompatível com o desenvolvimento, e o Brasil passou a crescer lentamente, exceto durante o *boom* de *commodities* (2004-2010). Foi ficando cada vez mais para trás dos países desenvolvimentistas do Leste da Ásia. E deixando a alta classe média ou classe média tradicional cada vez mais insatisfeita. Desde 2013, a sociedade brasileira se dividiu, a classe média tradicional pendeu para a direita, e o país, além da crise econômica, passou a viver grave crise política.

Desde 1999, quando saí do governo, venho afirmando que o Brasil havia se tornado vítima de sua dependência em relação aos países ricos e de sua incompetência em diagnosticar a crise brasileira e oferecer remédios para a retomada do desenvolvimento. Entre 1995 e 1998, eu e um grande conjunto de intelectuais públicos formulamos uma teoria da nova gestão pública – a teoria da administração pública gerencial – e iniciamos a respectiva reforma no Brasil. Nestes últimos dezenove anos, eu e todo um conjunto de economistas e cientistas políticos vimos desenvolvendo uma teoria econômica nova, o novo desenvolvimentismo, para enfrentar essa quase-estagnação que não é só do Brasil. Para o novo desenvolvimentismo, o mercado é uma maravilhosa instituição de coordenação econômica de atividades competitivas, mas o Estado é a instituição maior de cada sociedade, é seu instrumento por excelência de ação coletiva, cabendo a ele, no plano econômico, coordenar os cinco preços macroeconômicos (a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários, a taxa de lucro e a taxa de inflação) e planejar o setor não competitivo da economia. Desta teoria deriva uma proposta concreta para a retomada do desenvolvimento, que resumi no livro que acaba de ser publicado pela FGV Editora, *Em Busca do Desenvolvimento Perdido*. Quando estas ideias afinal prevalecerem no Brasil e a retomada do desenvolvimento começar a ocorrer, a sociedade brasileira terá novamente encontrado um rumo, e a burocracia pública, agora uma burocracia desenvolvimentista e democrática, voltará a ter o grande papel que lhe cabe na definição da estratégia e na gestão desse desenvolvimento.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

INTRODUÇÃO

A expansão do campo de estudos de políticas públicas no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, tem sido reconhecida repetidamente por diversos autores (Menicucci e Lotta, 2018; Marques e Souza, 2016; Faria, 2012). O termo *políticas públicas* tem sido citado com maior frequência do que outros termos clássicos dos estudos da ciência política, como teoria política, partidos e relações internacionais. Só entre 2000 e 2015, foram mais de 350 mil citações (Marques e Souza, 2016). Este fenômeno pode ser explicado por diversos fatores, que vão desde a ampliação e complexidade da própria atuação do Estado pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, até o crescimento dos cursos de graduação e pós-graduação do denominado *campo de públicas*,[1] contribuindo para o crescimento do número de revistas, debates e eventos científicos voltados aos estudos sobre políticas públicas.

Embora seja inegável o crescimento dessa área no Brasil nas últimas décadas, não se pode dizer que ele seja homogêneo em termos temáticos. Há uma grande variação de temas e focos de estudos da literatura de políticas públicas. Por meio da análise dos artigos apresentados nos encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Menicucci e Lotta (2018) demonstram que há uma dinâmica bastante variada nos temas que, de certa forma, acompanha as problemáticas enfrentadas pelo Estado em cada período. Assim, assuntos como federalismo, participação social, avaliação de políticas públicas e análise de mudança institucional, embora tenham dominado numericamente as publicações nas últimas três décadas, aparecem com ênfases e graus de importância bastante variados nas edições do encontro da Anpocs ao longo do período.

O mesmo pode ser dito sobre o tema da burocracia, foco central deste livro. Como também relatam as autoras, os estudos sobre burocracia têm apresentado uma dinâmica interessante no campo de políticas públicas no Brasil ao longo do tempo. Até os anos 1980, esse tema tinha centralidade na agenda de estudos que visava à compreensão dos processos decisórios do Estado brasileiro, especialmente em contextos autoritários. No entanto, no período pós-Constituição de 1988, essa questão perde espaço, enquanto outras, como federalismo, participação social e relações Executivo-Legislativo, por exemplo, ganham protagonismo. Nesse sentido, nota-se um deslocamento da agenda, que antes priorizava um olhar voltado para dentro das organizações do Poder Executivo (sobretudo, em nível federal) e passa, naquele momento, a se direcionar para a compreensão de sua relação com atores sociais, políticos e subnacionais na produção de políticas públicas.

1. Campo que congrega os cursos de graduação e pós-graduação sob diversas denominações, como Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Social.

Apenas a partir de meados dos anos 2000 que o tema da burocracia volta a ganhar proeminência nas agendas de pesquisa, refletindo um retorno da preocupação quanto às dinâmicas internas do Estado e de seus processos de produção e implementação de políticas públicas. Essa nova produção, no entanto, passa a olhar não apenas para a burocracia de forma isolada ou insulada, como era característico nos anos 1980, mas para a atuação de atores da burocracia em interação com elementos centrais desse novo período, como a participação social, o controle social, ou mesmo a busca por maior eficiência e efetividade. É neste novo contexto de problemas e questões empíricas e teóricas que se colocam os estudos sobre burocracia e políticas públicas contemporâneos, que visam compreender, sob diferentes enfoques e matrizes teóricas, como o Estado atua, sua relação com outros atores e instituições, e o resultado dessa atuação na produção de políticas públicas.

A partir de então, observa-se uma retomada dos estudos sobre burocracia no Brasil em áreas como ciência política, sociologia e administração pública, sob variados enfoques: desde análises históricas das estruturas administrativas do Estado ao olhar minucioso sobre a atuação de diferentes atores burocráticos (escalões, carreiras, funções etc.), passando por investigações das relações entre Estado, sociedade, economia, democracia em diferentes áreas temáticas e suas repercussões sobre os processos de desenvolvimento do país. Embora se reconheça um acúmulo inicial de conhecimento em torno dessas questões, percebe-se ainda um potencial para aprofundamento das pesquisas nacionais em torno das complexas relações entre Estado, burocracia e políticas públicas no Brasil.

Nesta dupla tarefa que se centra o presente livro: ele busca reconhecer e valorizar a produção nacional já consolidada e, ao mesmo tempo, contribuir para reflexões e agendas futuras de discussão sobre o tema da burocracia e suas múltiplas interfaces com os processos de produção de políticas públicas. Assim, este livro pretende dar um panorama consolidado e atualizado acerca dos debates correntes sobre a temática, contribuindo para as reflexões sobre o Estado e suas ações no Brasil, seja nos campos da pesquisa, da formação ou do assessoramento em políticas públicas.

A partir de textos de diferentes autores que vêm se debruçando sobre o tema, a obra aborda, por diferentes perspectivas, as principais questões que se interpõem à análise das relações entre burocracia e políticas públicas no Brasil. O livro está organizado em três partes, que lidam com a complexidade da temática e de sua articulação com o Estado e as políticas públicas.

A primeira parte – *Burocracia, Estado e sociedade* – apresenta abordagens teórico-conceituais. Além de um resgate histórico dos estudos nacionais e internacionais, traz conceitos importantes para a discussão, como os de capacidades estatais, insulamento e governança. Ademais, retoma bases conceituais

importantes para a compreensão da atuação da burocracia em contextos democráticos, bem como os dilemas derivados das aproximações entre burocracia e política, e burocracia e movimentos sociais, explorando suas implicações para o estudo de políticas públicas na contemporaneidade.

O primeiro capítulo, *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e a experiência brasileira*, de autoria de Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro, que analisam as relações históricas entre burocracia e política, questão clássica para a ciência política contemporânea, tanto de um ponto de vista teórico como empírico. Para tanto, são analisados cinco eixos: *i*) origens e características do conceito de burocracia; *ii*) teorias clássicas do poder burocrático; *iii*) relações entre políticos e burocratas no mundo contemporâneo; *iv*) formação da administração pública brasileira; e *v*) funcionamento do sistema político e seus impactos no aparato administrativo. Ao final do texto, os autores discutem os principais desafios para se compreender – e aperfeiçoar – a relação entre democracia e burocracia, com atenção especial para o caso brasileiro.

O segundo capítulo, *Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil*, é de autoria de Pedro Cavalcante, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira. Os autores buscam problematizar, no contexto contemporâneo, as relações entre burocracia, atores sociais e atores privados, questionando as discussões clássicas sobre insulamento burocrático. Assim, além de discutirem as características do clássico conceito de insulamento, construído e analisado sob regimes autoritários, o estudo demonstra novos arranjos de políticas públicas em contexto democrático. Por fim, revisita o conceito de insulamento, discutindo quais são as características da atuação dos burocratas em contextos de governança democrática.

O terceiro capítulo, elaborado por Alexandre Gomide, Ana Karine Pereira e Raphael Machado, *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*, busca contribuir com as discussões sobre o conceito de capacidades estatais e suas implicações para as análises da burocracia. Os autores apresentam a construção histórica do conceito, suas variações e formas de operacionalização na literatura. Em seguida, analisando a literatura brasileira, apontam como o conceito de capacidades estatais tem sido aplicado, suas contribuições e potenciais usos para pesquisas futuras.

O quarto e último capítulo da primeira parte, *Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos*, é de autoria de Luciana Tatagiba, Rebecca Abers e Marcelo Kunrath Silva. Num esforço de aproximar a literatura sobre burocracia da literatura sobre movimentos sociais, os autores analisam as formas pelas quais o movimento social se insere no processo de produção das políticas públicas. A análise empírica é construída a partir de um enfoque nos processos de elaboração e na disputa em três diferentes subsistemas

ao longo dos últimos trinta anos: habitação, meio ambiente e economia solidária. Como resultado, os autores demonstram, em primeiro lugar, que os movimentos atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas; em segundo lugar, que a disputa entre modelos de políticas públicas implica um conflito entre as próprias instituições; e, por fim, que a forma como os movimentos sociais atuam e os resultados que alcançam estão condicionados às características do regime, às características dos subsistemas e às características dos movimentos sociais.

A segunda parte – *A burocracia e seus estratos* – traz contribuições relevantes para entender os diferentes tipos e escalões da burocracia (o alto e o médio escalões, além da burocracia de nível de rua). Trata-se de um esforço de pensar a burocracia a partir de sua segmentação vertical, destacando a maneira como os atores posicionados nos diferentes níveis do aparato estatal se relacionam com os processos técnico-políticos, desenvolvendo formas de influência e intervenção diferenciadas ao longo itinerário da construção e da operação de políticas públicas.

No capítulo 5, de Felix Lopez e Sergio Praça, *Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal*, os autores abordam a interface entre política e burocracia de alto escalão no Executivo federal. Partem das dualidades que emergem da literatura que discute processo de nomeação de cargos. Em seguida, apresentam o perfil dos ocupantes dos cargos, demonstrando o espaço ocupado por carreiras burocráticas nas nomeações em diferentes setores, o tempo de permanência e a rotatividade dos cargos. Os autores buscam também compreender a relação entre partidos e burocracia, analisando as filiações políticas dos nomeados em cargos comissionados.

O sexto capítulo, *Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada*, de Pedro Cavalcante e Pedro Palotti. Os autores esmiúçam os perfis e as trajetórias dos ministros de Estado, a partir de uma análise da literatura nacional e internacional sobre o tema. Para tanto, discutem os dilemas da formação de governos, processos de recrutamento de ministros de Estado e perfil dos ministros no Brasil, somando esforços ao capítulo anterior no sentido de compreender a alta burocracia pública do Executivo federal brasileiro.

O capítulo 7 transita para um outro escalão da burocracia: o médio. Isto é, a camada intermediária entre os dirigentes do topo e os funcionários da base. Elaborado por Roberto Pires, com o título *O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência sobre as políticas públicas*, este capítulo analisa as atividades e interações rotineiras dos atores presentes nesse extrato burocrático, buscando compreender suas singularidades (principais diferenças em relação aos demais extratos) e sua forma peculiar por meio da qual exercem influência no processo de produção de políticas públicas. Assim, pretende-se estabelecer a burocracia de médio escalão como um profícuo objeto de estudo, tanto teórico quanto empírico, em análises sobre a atuação cotidiana do Estado.

O oitavo capítulo, de Vanessa Elias de Oliveira e Fernando Abrucio, intitulado *Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito*, dá continuidade à discussão anterior e busca ampliar a compreensão do papel e o efeito da burocracia de médio escalão na produção de políticas públicas. Os autores partem, especificamente, do caso da educação, analisando o papel dos diretores de escolas nas decisões sobre a gestão escolar, compreendendo que o lugar que cada corpo burocrático ocupa na estrutura decisória e de gestão faz diferença para os resultados das políticas. A partir de análises empíricas sobre o papel e a atuação dos diretores de escolas, os autores trazem importantes contribuições conceituais e empíricas para entender o lugar do médio escalão na estrutura decisória.

O capítulo 9 se debruça sobre outro estrato ou nível da burocracia: a denominada burocracia de nível de rua, composta pelos funcionários que executam os serviços públicos na ponta e em contato direto com os cidadãos. Neste capítulo, *Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua*, de autoria de Sérgio Cavalcante, Gabriela Lotta e Roberto Pires, é apresentada uma retomada da literatura nacional e internacional sobre o tema. Os autores revisitam os conceitos e as proposições clássicas de Michael Lipsky para mostrar como a literatura avançou ao incorporar outras dimensões e ao aprofundar em alguns elementos empíricos. Por fim, demonstra como essa agenda internacional repercute na agenda nacional de estudos sobre burocracia de nível de rua.

O capítulo 10 também se volta a compreender a atuação da burocracia de nível de rua na implementação, mas, neste caso, com foco na questão das desigualdades. Em *Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional*, Roberto Pires, Gabriela Lotta e Roberto Dutra revisitam diferentes linhas e abordagens de estudos internacionais, buscando compreender como elas relacionam a implementação e a (re)produção de desigualdades. Para tanto, observam desde os clássicos da literatura anglo-saxã, passando pela sociologia do guichê francesa até a teoria dos sistemas Luhmanniana. Propõem, a partir disso, elementos analíticos que podem ser incorporados em futuras pesquisas sobre a relação entre implementação e desigualdades no caso brasileiro.

A terceira parte, por fim, – A *burocracia e suas áreas de atuação* – apresenta estudos setoriais que permitem compreender a complexidade e a diversidade de atuação da burocracia em diferentes contextos. Trata-se, neste caso, de uma perspectiva que segmenta a burocracia de forma horizontal e permite examinar as semelhanças ou as particularidades entre as diferentes áreas de atuação ou nichos de especialização temática do Estado. Desse modo, complementa ortogonalmente a perspectiva exercitada na parte anterior, focada nos diferentes níveis da estrutura hierárquica. Além disso, mobiliza as abordagens teórico-conceituais discutidas na primeira parte e apresenta análises aplicadas a diferentes setores e áreas de atuação da burocracia brasileira.

Essa terceira parte se inicia com o capítulo de Celina Souza, *Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social*, o qual retoma as discussões da *parte I* ao abordar o tema das capacidades estatais. O trabalho avança no sentido de passar de uma discussão conceitual para a aplicação empírica na área de assistência social, em contexto de implementação subnacional. O estudo analisa a burocracia e os recursos financeiros da política de assistência social executada pelos estados entre 2002 e 2012. Considera, para tanto, duas dimensões de capacidade estatal: *i*) profissionalização e qualidade da burocracia; e *ii*) recursos financeiros alocados na política. A partir da análise dessas dimensões, a autora demonstra que, na política de assistência social, as burocracias estaduais e os recursos financeiros dos estados são coadjuvantes dos municípios, suprindo, embora apenas parcialmente, as limitações das esferas locais.

O capítulo 12, na sequência, retoma um diálogo direto com a segunda parte do livro, pois se detém a analisar o alto escalão da burocracia. Entretanto, o faz a partir de uma perspectiva setorial. De autoria de Adriano Codato, Renato Perissinoto, Eric Gil Dantas, Paulo Franz Junior e Wellington Nunes e denominado *A instabilidade da "equipe econômica" do governo brasileiro*, o texto busca estimar empiricamente a instabilidade dos mandatos de ministros da área econômica e do presidente do Banco Central do Brasil (BCB), nas últimas seis décadas. Os autores buscam compreender o tempo e os motivos das saídas e fatores que ajudam a explicar as chances de demissão de ministros, contribuindo, assim, para a compreensão dos processos políticos de permanência e substituição da burocracia na área econômica, cujas implicações para as políticas públicas são evidentes.

O capítulo 13 foi elaborado por José Celso Cardoso e Eugênio dos Santos e tem como título *Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho*. Os autores sistematizam aspectos institucionais e comportamentais da burocracia de planejamento do Executivo federal com vistas a: *i*) ampliar a compreensão das relações que envolvem política e burocracia nesta área específica de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; *ii*) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento da burocracia e das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade planejadora; e *iii*) iniciar a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de intervenção direta com vistas à ampliação da capacidade de atuação do Estado. Contribui, portanto, tanto para a compreensão da burocracia do planejamento quanto para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa e de intervenção em política pública.

O capítulo 14, de Fernando Filgueiras, é intitulado *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. O autor parte do argumento de que o que se denomina de *burocracia do controle* é, na realidade, uma ecologia de burocracias que reúne um complexo de diferentes organizações com papéis

e mandatos específicos. O capítulo tem como objetivo tratar dessa ecologia em nível federal, compreendendo o impacto do regime democrático sobre o processo de desenvolvimento institucional desses burocratas e o exercício da *accountability*. A partir da análise destas burocracias, seu processo de politização e rotinas dos burocratas, analisa-se o espaço desses atores e seu impacto no enfrentamento da corrupção e das falhas de gestão da administração pública.

Por fim, o último capítulo do livro, de autoria de Bruno Cunha, *As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático*, analisa a burocracia da regulação no Brasil, buscando compreender suas especificidades, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. O autor argumenta que as agências reguladoras apresentam um dualismo ou hibridismo particular. Se, por um lado, foram criadas no contexto da reforma gerencialista, ligado a reformas pró-mercado; por outro lado, as suas trajetórias institucionais a partir de então têm se aproximado de um perfil de burocracias tradicionais, derivado de um processo gradativo de *weberianização*. Esse cenário situa a *regulocracia* brasileira em meio a um complexo desafio institucional de construção de complementariedades e sinergias entre esses modelos de organização e atuação.

Essa ampla gama de perspectivas, abordagens e temas voltada ao estudo da burocracia nos ajuda a compreender a magnitude que esse objeto adquiriu no *campo de públicas* no Brasil, bem como sua inegável importância para a produção e a implementação das políticas públicas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a presente coletânea visa não apenas reforçar a relevância do objeto e de pesquisas que aprofundem nosso conhecimento sobre ele como também agregar um conjunto de pesquisas e pesquisadores sobre o tema – até então bastante disperso. Com isso, esperamos fortalecer a temática e a relevância do olhar acadêmico sobre ela, com implicações que vão além do campo científico e contribuem para a atuação do Estado nas políticas públicas e, portanto, para o aprimoramento da governança democrática. Afinal, como nos lembra Schumpeter (1961, p. 251), "burocracia não constitui um obstáculo à democracia, mas é seu complemento inevitável". Certos da sua centralidade para o aprimoramento da democracia brasileira, buscamos com este livro contribuir para a compreensão acerca dela.

REFERÊNCIAS

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2012.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. do S. (Orgs.). **A ciência política no Brasil (1960-2015)**. São Paulo: FGV, 2016. cap. 10. p. 321-345.

MENICUCCI, T.; LOTTA, G. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. *In*: ABCP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Trinta anos da Constituição Federal de 1988**. Associação Brasileira de Ciência Política, 2018. No prelo.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

Parte I

BUROCRACIA, ESTADO E SOCIEDADE: ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS

CAPÍTULO 1

BUROCRACIA E ORDEM DEMOCRÁTICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Fernando Luiz Abrucio[1]
Maria Rita Loureiro[2]

A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da accountability; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática.

David Beetham (tradução nossa)[3]

1 INTRODUÇÃO

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática. Isso torna sua análise bastante desafiante para as ciências sociais. Neste capítulo, procuraremos discutir a burocracia como parte central da atividade política e como gigantesca estrutura de poder no mundo atual, o que permite inclusive entender as razões dessa ojeriza a esta – e os possíveis remédios para suas disfunções diante da democracia.

Para entender o impacto do modelo burocrático na democracia, este texto se centra no tema das relações entre burocracia e política, questão clássica para a ciência política contemporânea, uma vez que a forte expansão das atividades do Estado a partir da segunda metade do século XX ampliou a relevância da conexão entre a administração pública e o mundo político. Tal questão será tratada tanto do ponto de vista teórico como empírico; nesse caso, analisando-se a experiência brasileira.

Essa temática será analisada em cinco etapas, além da introdução e das considerações finais. A seção 2 diz respeito às origens e às características do

1. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (FGV-SP).
2. Professora titular do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP.
3. Beetham, D. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press, 1996.

conceito de burocracia. A seção 3 sintetiza as teorias clássicas do poder burocrático. A seção 4 trata das relações entre políticos e burocratas no mundo contemporâneo. A seção 5 enfoca a formação da administração pública brasileira. A seção 6 analisa o funcionamento do sistema político e seus impactos no aparato administrativo. Ao final, pretende-se discutir os principais desafios para compreender – e aperfeiçoar – a relação entre democracia e burocracia, com atenção especial para o Brasil.

2 O CONCEITO DE BUROCRACIA: ORIGENS HISTÓRICAS, CARACTERÍSTICAS E DIVERSAS FACES

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional.

Nesse sentido, o conceito de burocracia expressaria, de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, uma vez que estas teriam de ter melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional.

O saber técnico e sua utilização sistemática seriam, assim, características burocráticas intrínsecas a todas as organizações hoje. Mas o processo de racionalização do mundo ocidental não explica por completo a especificidade da burocracia pública. A ideia de um corpo de funcionários dotado de saber técnico, com algum grau de estabilidade funcional, nasceu antes da construção do Estado nacional. O Império chinês, há cerca de 1 mil anos – mais especificamente, a partir dos T'ang e após os Song (1920-1279) – começou a fazer o recrutamento de funcionários públicos a partir de exames similares a concursos (Tragtenberg, 2006, p. 40). Formas embrionárias de seleção por mérito ocorriam, esparsamente, e não de maneira hegemônica, em outros lugares do mundo oriental e ocidental.

Todavia, essas formas pré-modernas juntavam, paradoxalmente, critérios meritocráticos para montar parte do aparelho estatal com instrumentos patrimoniais. Isto porque não havia, em primeiro lugar, uma igualdade no acesso a esses cargos, de modo que grupos sociais tinham o privilégio de ocupar tais postos. Além disso, o corpo burocrático respondia ao poder do governante, e não à sociedade. A grande revolução burocrática moderna ocorre a partir da Revolução Francesa, quando, seguindo famoso discurso de Robespierre, o burocrata deixou de ser um servidor da Coroa para transformar-se em servidor do público (Longo, 2007, p. 60). Disso decorreu o art. 6º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que definiu que a ocupação dos cargos públicos deveria

dar-se a partir de dois pilares: *i*) a igualdade na busca pelo acesso à função pública; e *ii*) seu preenchimento segundo a "capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos" (Longo, 2007, p. 60).

O ideário da Revolução Francesa fez com que a burocracia pública se tornasse, efetivamente, sinônimo de administração pública. Ressalte-se que a realização de reformas burocráticas não foi um processo automático de adaptação dos países a um necessário esforço de racionalização administrativa do Estado. Em vez disso, a criação das burocracias públicas modernas foi um processo político competitivo, expressando tanto a expansão de poder estatal como lutas sociais em prol dos diretos de cidadania.

Exemplos disso foram os casos do Reino Unido, com o Northcote-Trevelyan Report (1854), e dos Estados Unidos, com a reforma iniciada com o Pendleton Act, de 1883 (Silberman, 1993; Bresser Pereira, 2004). Em ambos, foi necessário estabelecer – para além dos primeiros passos em prol de um quadro estável e meritocrático de burocratas – diques contra o patrimonialismo, bem como formas de ampliar a igualdade em relação ao acesso a cargos.

Desse modo, pode-se dizer que a constituição da burocracia moderna foi um processo de criação de capacidades administrativas orientado politicamente, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* republicana – isto é, mais responsabilizado em termos da probidade no manejo da coisa pública. Nesse sentido, em oposição ao senso comum e até mesmo à visão de alguns estudiosos, a administração burocrática como tal não pode ser separada da dinâmica política.

Max Weber – que tratou o tema da burocracia em diversos momentos da sua obra (1990; 1993; 2004a; 2004b)[4] – é claro sobre a relação entre política e administração: todo empreendimento de poder que pretende ter continuidade no tempo – ganhando a dimensão de um tipo de dominação – necessita organizar um aparato administrativo, o qual constitui a base material e instrumental do poderio estatal. Esse aparato é formado por um quadro de pessoal especializado (exército, policiais, fiscais do fisco, juízes etc.), com instrumentos como armas, equipamentos e recursos financeiros, entre os principais elementos, que garantem que as ordens dos que mandam sejam cumpridas. No mundo pré-moderno, a dinâmica interna da burocracia baseava-se em relações pessoais de mando e obediência fundadas na vontade ou discricionariedade do governante, o que resultava em uma forma de dominação tradicional. Com a modernidade e a construção da administração pública subjacente, o Estado adota o modelo burocrático e passa a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, o que gera um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respectivo monopólio legítimo do uso da força.

4. Dado que o autor expôs seus argumentos sobre o tema da burocracia em distintas publicações, daqui à adiante, por questão de parcimônia, optou-se por citar o autor sem necessariamente repetir a citação a todas as suas obras.

Para dar conta de sua tripla tarefa de gerar racionalização organizacional, estabelecer um caráter público – portanto, republicano e não patrimonial – ao Estado e determinar bases racionais-legais à dominação, Weber construiu, de forma típico-ideal, as *características da administração burocrática*. Embora muitas destas também apareçam nas empresas capitalistas, estas serão destacadas a seguir em suas peculiaridades no aparelho estatal.

1) A seleção do corpo de funcionários deve ser feita segundo critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento – garante-se aqui a junção citada anteriormente entre meritocracia e igualdade de acesso aos postos públicos.

2) O cargo burocrático supõe estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas.

3) O emprego público é atividade profissional que exige remuneração fixa, carreira e uma série de garantias para dar autonomia administrativa à burocracia. Essa autonomia exige um tipo ideal de funcionário que seja neutro na entrada – pois não obteve seu cargo para representar algum interesse específico – e impessoal na prestação do serviço, devendo tratar os cidadãos e qualquer organização da sociedade sem nenhum privilégio.

4) A administração burocrática pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo, como na sua relação com os agentes políticos.

5) As atribuições de seus membros são fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados. A administração pública rege-se, assim, por normas e procedimentos, que buscam garantir duas coisas: a criação de um protocolo de atuação – supostamente aquele que seria mais adequado para atingir determinado fim – e a definição de critérios universais de funcionamento dos – e acesso aos – serviços públicos, que protegem os servidores do jugo arbitrário dos comandantes políticos e garantem o tratamento igualitário dos cidadãos.

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Antes que críticas apressadas sejam feitas à definição clássica da burocracia, cabe lembrar aspectos tantas vezes negligenciados pelo debate atual. O mais conhecido tem a ver com a capacidade de esse modelo administrativo ser fiel aos seus objetivos. Décadas depois dos escritos de Weber, autores como Michels (1982 – primeira edição em 1915), Merton (1957) e Crozier (1969), bem como adeptos do Public Choice – na década de 1960 – e da Nova Gestão Pública (New Public Management) – a partir dos anos 1980 –, mostraram como muitas vezes o modelo burocrático de tipo weberiano se torna ensimesmado (autorreferido), não respondendo assim ao público. Guerreiro Ramos (1981) e Bresser Pereira (1998) são autores referenciados no tocante a esse tema para o caso brasileiro. É preciso lembrar que tal resultado deriva tanto de consequências não programadas pelo tipo ideal – o que Merton (1957) chamaria de "disfunções burocráticas" e Caiden (1991), de "buropatologias" –, como de mudanças na democracia e na provisão dos serviços públicos que não estavam presentes no início do século XX.

Ademais, Weber já havia percebido, como veremos adiante, que havia o perigo de a burocracia fazer da autonomia funcional uma forma de enclausuramento e defesa dos seus próprios interesses. De todo modo, mesmo com todas essas disfunções e consequências não intencionadas, o objetivo inicial das reformas burocráticas era "despatrimonializar" o poder estatal, de modo que este fosse orientado para o interesse público.

Outro erro frequente está em considerar a meritocracia burocrática um critério apenas de entrada no serviço público, por meio do processo de seleção. Para Weber, o ideal meritocrático deve guiar constantemente o serviço público, de maneira que seja desenvolvido e avaliado permanentemente durante a carreira dos servidores. Nessa linha de raciocínio, a estabilidade funcional a que Weber se refere diz respeito fundamentalmente aos cargos e à continuidade das políticas, e não aos servidores que ocupam tais postos, apesar destes terem – como funcionários – maior proteção de direitos, para evitar o avanço do poder patrimonial e o arbítrio dos governantes. Somente fazendo essas correções em leituras apressadas do tipo ideal é que se pode entender as razões que levaram Weber a imputar uma superioridade administrativa à burocracia, tanto em termos de desempenho organizacional como no que tange à legitimidade diante do público.

Evidentemente, como trataremos mais à frente, o modelo burocrático clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo. Até porque a burocracia weberiana também não pode ser vista de forma atemporal. Esta é um tipo histórico, para usar a terminologia de seu criador. Dessa maneira, a configuração moderna de cargos burocráticos só emergiu a partir de certas condições históricas, tanto técnicas como políticas. Nesse sentido, vale frisar mais uma vez que a superioridade técnica da forma organizacional da burocracia, na visão de Max Weber,

não significa uma visão tecnocrática do tema. A burocracia pública não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também deve garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa. Tal visão supõe uma essência política na definição do Estado de perfil liberal-republicano que Weber retratou em sua época, em um momento em que as primeiras tendências democratizantes emergiam nas sociedades europeias e nos Estados Unidos, trazendo a necessidade de ampliação dos serviços públicos – por conta da luta dos cidadãos por direitos –, conjuntamente com a percepção de que era preciso aumentar o controle sobre os governos. O sociólogo alemão constatava que eram inexoráveis tanto o caminho burocratizante do Estado como o da ampliação de sua intervenção. Mas, como um liberal, no sentido político do termo, temia os resultados de ambos os vetores.

Seguindo então essa perspectiva weberiana, a compreensão mais ampla da burocracia exige que a análise ultrapasse a dimensão da mera estrutura interna do aparato administrativo. É preciso examiná-la também do ponto de vista das características do exercício de seu poder, uma vez que os burocratas constituem – juntamente com os dirigentes eleitos – os dois atores políticos centrais do mundo público contemporâneo. Assim, analisaremos a seguir, ainda que brevemente, as teorias clássicas sobre o poder da burocracia. Cabe frisar que estas estavam, no geral, vinculadas à percepção de surgimento e desenvolvimento do Estado liberal; quer seja para mostrar suas qualidades, quer seja para realçar seus problemas.

3 AS TEORIAS CLÁSSICAS DO PODER BUROCRÁTICO

É inegável que Max Weber foi o precursor de uma teoria mais acabada sobre a burocracia e o poder burocrático. Nesse tema, portanto, ele é o clássico por excelência. No entanto, o autor que escreveu o primeiro texto a tratar analiticamente da especificidade da burocracia pública e, especialmente, da relação entre política e administração foi Woodrow Wilson (2005 – primeira edição em 1887). Muitas vezes, ele é esquecido pelo debate, mas sua visão é bem mais parecida com o senso comum ou até mesmo com a perspectiva adotada por parte dos cientistas sociais hoje, como economistas neoclássicos ou grande parcela da Nova Gestão Pública, ou ainda estudiosos dos países em desenvolvimento em sua visão "benigna" dos técnicos e "maligna" dos políticos, embora o próprio Wilson desse muito maior relevância à política e aos representantes eleitos do que seus "seguidores".

3.1 Woodrow Wilson e a ideia da separação entre política e administração

Antes de ser um dos mais importantes presidentes da história dos Estados Unidos, responsável por grandes mudanças internas e de política externa do país, Woodrow Wilson foi um dos principais representantes da chamada Era Progressista.

Trata-se de movimento cuja origem remonta ao final do século XIX e que teve como uma de suas principais motivações promover a reforma de vários aspectos da vida social norte-americana e, principalmente, das instituições públicas do país.

Wilson escreveu em um contexto em que havia a necessidade de um novo paradigma administrativo, com o objetivo de evitar a contaminação das políticas públicas por práticas de favorecimento e execução ineficiente – paradigma em cujo centro estaria a possibilidade de separação clara entre as esferas da política e da administração. Seu texto seminal, *The Study of Administration* (Wilson, 2005), foi originalmente publicado em 1887, apenas alguns anos depois da promulgação do Pendleton Act, em 1883. Esse ato se constituiu em passo primordial para a criação de um serviço civil meritocrático e decorreu, em boa medida, da comoção resultante da morte do então presidente James Garfield, em 1881, por alguém que se sentira lesado na distribuição dos espólios administrativos pelo novo governo.

Como solução para os problemas de corrupção e ineficiência de sua época, Wilson (2005) propôs uma separação funcional entre política e administração. Caberia à política, definida pelo processo eleitoral de escolha de representantes, o estabelecimento das prioridades administrativas e dos princípios orientadores das políticas públicas. A esfera da administração, por sua vez, teria a tarefa de implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico e especializado dos burocratas, protegidos da interferência indevida dos políticos e dos interesses privados, por meio das regras universais e meritocráticas de acesso ao serviço público.

O modelo wilsoniano baseia-se em três premissas. A primeira é que os políticos definem as linhas gerais das políticas e os burocratas executam-nas. Para que seja verdadeiro esse pressuposto, Wilson (2005) argumenta – exemplificando a segunda premissa – que decisões políticas e administrativas possuem *natureza* distinta: a ação burocrática teria como legitimidade seu caráter técnico-científico, o que lhe conferiria *status* de neutralidade diante dos objetivos de política propostos. Desse modo, seria possível encontrar uma solução burocrática que corresponderia a identificar a resposta "correta" para os aspectos sublinhados pelas decisões políticas. Por fim, como corolário dessa perspectiva, o mundo da administração deveria ser apolítico, afastado das lutas que definem o sentido geral das políticas (Oliva, 2006; Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010).

O resultado dessa visão é que na perspectiva de Wilson (2005) não haveria uma tensão inevitável entre política e burocracia – que, como se indicará a seguir, será o grande dilema de Weber –, mas sim a existência de um potencial claro de complementaridade funcional entre essas duas esferas. Tal complementaridade, evidentemente, não estaria assegurada previamente. No entanto, uma vez definidas as condições necessárias para que a atividade burocrática se desenvolvesse em bases apropriadas, sua efetivação poderia ser alcançada. Para tanto, duas condições em particular são necessárias.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de métodos e procedimentos que tornassem possível a organização mais eficiente da atividade administrativa. É justamente nessa direção que a "ciência da administração" deveria concentrar seus maiores esforços, buscando construir novos modelos administrativos que libertassem "os métodos executivos dos métodos confusos e custosos da experiência empírica [para] erguê-los sobre bases firmemente enraizadas em um princípio estável" (Wilson, 2005, p. 210). Em segundo lugar, o recrutamento da burocracia com base na competência técnica, na neutralidade e na impessoalidade, critérios que posteriormente estariam elencados no tipo ideal weberiano.

Em resumo, na visão de Wilson (2005), a expansão da burocracia não configuraria um risco à democracia, desde que comandada pela permanente preocupação com a profissionalização da administração. Nessa abordagem, o instrumento fundamental de *controle* das burocracias seria basicamente de tipo *ex ante:* a seleção dos quadros administrativos por meio de processos baseados em princípios meritocráticos. A supervisão realizada pelas autoridades eleitoralmente constituídas teria papel corretivo, exigido apenas em situações extremas e raras em que se configurasse um desvio flagrante entre o objetivo da política e sua implementação.

A abordagem wilsoniana foi objeto de questionamentos ao longo do debate do século XX. Dois destes se destacam. O primeiro relaciona-se com a expectativa de que seria possível separar com nitidez os campos da política e da administração, uma vez que a definição das políticas públicas em atos normativos gerais nunca será capaz de dar conta de todas as circunstâncias que podem surgir no momento da sua implementação. Conforme aponta Robert Behn (1998, p. 16), "não importa o quanto tentem os líderes políticos do Executivo e do Legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas públicas aplicáveis em todas as situações". Desse modo, haveria um bom espaço autônomo para que os burocratas alterem as políticas públicas, o que significaria que a burocracia pode também escolher o rumo das políticas – e não apenas implementá-las.

O modelo de Wilson (2005) pode ainda ser questionado no que se refere à expectativa de neutralidade das burocracias. A experiência do século XX mostra que a organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos. As obras de Michels (1982), Selznick (1949), Dahl (1947), Crozier (1969), Downs (1967), Lindblom (1981) e Lipsky (1980) – para ficar apenas em autores que são referência há décadas nesse debate – revelaram todos esses tipos de conflitos, mostrando de diversas formas como a burocracia em seus vários estratos defende interesses para além das decisões meramente técnicas.

Não obstantes tais constatações da literatura, é surpreendente notar a força e até mesmo o fascínio que a visão wilsoniana ainda exerce sobre a opinião pública em geral e em diversos campos das ciências sociais. Com efeito, a ideia da qualificação técnica como garantia de neutralidade da burocracia, de modo que não haveria a necessidade de controle de seus atos pelos demais atores políticos, constitui um problema que deve ser mais debatido e compreendido. A visão de Weber – bem como o balanço posterior da discussão sobre a *accountability* democrática da burocracia – pode ser um antídoto a certo "wilsonianismo ingênuo", mas sem desmerecer a relevância do ensinamento de Wilson sobre a necessidade de ter técnicos meritocráticos atuando na gestão pública. Afinal, em grande parte do mundo não desenvolvido, assim como em diversos estados e na maioria dos municípios do Brasil, a situação atual ainda está mais próxima da realidade pré-wilsoniana da patronagem.

3.2 O liberalismo de Max Weber diante do paradoxo do poder burocrático

Max Weber foi o estudioso dos paradoxos da modernidade. Por um lado, revelava os avanços que o processo de racionalização (o "desencantamento do mundo") poderia trazer às sociedades ocidentais, permitindo revoluções tecnológicas, o aumento da autonomia dos indivíduos, a criação de um Estado orientado por leis, e não pelo arbítrio dos governantes, entre as principais facetas positivas. Mas, por outro, constatava os problemas que a burocratização e a incipiente democracia de massas poderiam causar no campo das liberdades, valor que considerava o mais caro de todos.

O estudo da burocracia em Weber, como uma instituição típica da modernidade, é formulado no contexto da teoria de modernização e em termos de sua função organizacional na sociedade industrial de massa. A partir do conceito mais amplo de racionalização crescente do mundo e opondo sociedades tradicionais a sociedades modernas, Weber mostra que não só a estrutura administrativa, mas também a autoridade burocrática se diferenciam daquelas derivadas da tradição. A ênfase no conhecimento técnico especializado em oposição à chamada "cultura geral" de pessoas bem educadas – junto com o cálculo racional rigoroso dos meios mais apropriados a determinados fins – é padrão dos sistemas administrativos contemporâneos – tanto do Estado como de empresas.

Aliada ainda à ideia de trabalho como dever e à ética da realização que procuram impor uma ordem previsível ao mundo, a burocracia constitui-se, assim, para Weber, como a instituição mais completamente racionalizada do mundo contemporâneo. Além de um sistema administrativo racional, a burocracia é igualmente uma formidável estrutura de poder, calcada justamente em suas próprias características constitutivas: a habilidade de coordenar ações em grandes empreendimentos ou estruturas; a continuidade de suas operações; a hegemonia do saber especializado;

o controle que exerce sobre seus membros; o sentimento comum de moralidade; e a coesão interna em suas fileiras.

Tudo isso fundamenta o poder da burocracia tanto para cima quanto para baixo. Para cima, diante dos dirigentes políticos, a quem os burocratas estão formalmente subordinados, mas os quais, na prática, enfrentam o desafio de como controlar funcionários especializados que detêm o conhecimento técnico que eles, políticos, não possuem. Perante os de baixo, a burocracia é um enorme aparato de poder que, em tese, controla e manobra seus subordinados hierárquicos.

Seguindo as formulações de David Beetham (1996), pode-se dizer que a expansão generalizada da burocracia representa para Weber grande ameaça às liberdades individuais. Como seria possível – segundo a ótica weberiana – preservar qualquer resquício de pensamento e ação independentes diante de estruturas organizacionais, que, de um lado, constrangem e disciplinam seus membros, e de outro, espalham sua influência por toda a sociedade, codificando e regrando a vida de cada indivíduo?

O poder burocrático é também um desafio em razão da prevalência da técnica, da lógica dos meios ou dos valores instrumentais diante dos fins últimos. Em particular, os valores de ordem e segurança que alimentam o ambiente burocrático nos quais tudo é precisamente regulado tendem a prevalecer sobre a conduta criativa, disposta a assumir riscos, tanto no mundo dos empreendimentos econômicos, como no mundo das decisões políticas. Como colocado em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, a racionalidade instrumental da burocracia produz a "prisão da modernidade", comandada por "especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado" (Weber, 2004a, p. 135). Em resumo, Weber, mais uma vez lastreado em paradoxos, mostra como a burocracia é uma arma positiva e negativa para os indivíduos da modernidade.

Weber assume atitude pessimista com relação ao poder burocrático, visto como tendência inevitável e inexorável no mundo contemporâneo, não somente no que se refere aos seus efeitos gerais sobre os indivíduos. Esse pessimismo pode ser visto ainda no processo de esvaziamento das lideranças políticas. Seus estudos sobre a Alemanha resultante da obra unificadora de Bismarck revelam um legado bastante negativo para seu país: podou-se a formação de lideranças parlamentares criativas e capazes de defender as liberdades individuais ameaçadas pelo governo dos burocratas, como indica em sua obra *Parlamento e governo em uma Alemanha reordenada* (Weber, 1993). Olhando para essa realidade política na qual os ministros do governo eram originários dos quadros da alta burocracia civil e militar que se responsabilizavam perante o Kaiser mais do que ao Parlamento, Weber exclama com pesar: "a ditadura da burocracia está a caminho".

Dessa forma, a questão fundamental e reiteradamente colocada por Weber ao enfrentar o tema da burocracia era: como se contrapor a esse poder? Respondendo a essa interrogação, e em consonância com sua orientação liberal de evitar a concentração do poder em qualquer esfera, a primeira proposta que ele oferece é a criação de outros poderes para contrapor-se à "ditadura da burocracia". Trata-se de visão de tipo liberal-madsoniana, que estabelece um equilíbrio de forças por meio da tensão e da competição entre estas – e aqui não se pode esquecer a influência da viagem feita aos Estados Unidos sobre os escritos de Weber.

Baseando-se nessa linha de raciocínio, ele propõe que um remédio para os males do sistema político alemão de então – e que valeria para outros países em processo de burocratização e democratização simultâneas – seria criar mecanismos de controles mútuos entre burocracia, partidos, parlamentos, mercado, cidadãos/consumidores e líderes plebiscitários. Cada qual teria uma utilidade para o mundo contemporâneo e deveria, por isso, ter garantida autonomia de ação; porém, tanto melhor para a manutenção das liberdades se houvesse não apenas complementaridade entre esses entes, mas também conflito, o que impediria a concentração indevida de poder.

É nessa linha que se pode dizer que *se Wilson via a relação entre política e administração como eminentemente complementar, para Weber o relacionamento entre o mundo da política e a burocracia precisa ser, ao mesmo tempo, complementar e conflituoso*. Assim, na perspectiva weberiana, aos burocratas deve ser garantida autonomia para imprimir seu saber técnico na gestão do Estado e de suas políticas, contando que esse poder seja acompanhado de controles que evitem a constituição de uma tecnocracia, para usar um termo mais contemporâneo.

A segunda proposta de Weber contra os perigos da burocratização refere-se à necessidade de garantir condições para a formação de lideranças independentes e capazes de submeter o poder dos burocratas a uma direção coerente e a um controle efetivo.

Weber (1993) reconhece, de um lado, o declínio do Parlamento como resultado da burocratização dos partidos e do Estado e a perda de importância dos parlamentares individualmente perante os dirigentes partidários. Do mesmo modo, ele mostra o enfraquecimento das funções representativas do Poder Legislativo em face dos interesses organizados de *lobbies* que buscam contatos diretamente com os ministérios. Todavia, de outro lado, Weber enfatiza o papel fundamental de funções que ainda permanecem nas mãos dos parlamentares, tais como a fiscalização do Poder Executivo, a aprovação do orçamento – para ele, a grande peça da política moderna – e, por meio do trabalho de seus comitês, a seleção e o treinamento de futuros líderes políticos. Ademais, as eleições geram condição para a remoção de seus membros quando perdem a confiança pública.

A formação de líderes constitui elemento importante no pensamento weberiano. Isso porque, para Weber, se a burocratização pôs fim à era clássica do individualismo, criando a "prisão da modernidade", por sua vez, a burocratização estabeleceu também possibilidades para o surgimento de indivíduos excepcionais (lideranças inovadoras e carismáticas). Tais líderes excepcionais são portadores do *ethos* típico do homem político – ou seja, o senso de moderação e responsabilidade e a paixão pela causa – ou interesse – que defendem. A eles, está destinado um papel central na competição e na legitimação dos processos eleitorais nas democracias contemporâneas. É nesse sentido, e com os valores liberais que pautam sua obra, que Weber assim conclui sua reflexão sobre o tema da burocracia: "Fora da política não há salvação para a vocação eminentemente autoritária do Estado".

Deve-se atentar, contudo, que essa perspectiva com certo viés elitista não é necessariamente antidemocrática, sendo mais um matizador liberal às estruturas estatais e à inexorável democratização das sociedades contemporâneas, tomada como um processo gerador do igualitarismo entre os indivíduos. Da mesma forma, não se pode colocar a ênfase na formação de líderes como algo contrário às instituições. Em vez disso, Weber pretende encontrar um equilíbrio entre essas duas instâncias, de modo a evitar que a burocratização, que tanto desenvolvimento trouxe à modernidade, se transforme simplesmente em uma forma de aprisionamento das liberdades – e semente de novos tiranos. O surgimento dos regimes totalitaristas pouco tempo depois da morte de Weber revela que sua preocupação não estava fora de contexto.

A teoria do poder burocrático de Weber realça elementos positivos e negativos desse fenômeno. Porém, sua visão ainda fica nos marcos do liberalismo – ou, no máximo, de incipiente ou inconclusa visão liberal-democrática. O desenvolvimento da democracia de massas no pós-guerra colocou novas questões à análise da burocracia, como veremos a seguir.

4 POLÍTICOS E BUROCRATAS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: O HIBRIDISMO E OS DESAFIOS PARA A ORDEM DEMOCRÁTICA

Nas democracias contemporâneas, os dirigentes eleitos e os burocratas são seus atores centrais. Assim, é necessário analisar as relações estabelecidas entre eles.

Como já se indicou, Wilson (2005) afirmou, no final do século XIX, que "os políticos tomam decisões e burocratas apenas administram". Ou seja, enquanto os políticos fazem escolhas, estabelecendo os fins últimos, os burocratas atêm-se aos meios mais adequados do ponto de vista técnico, com o objetivo de atingir esses fins. Todavia, a ideia de separação nítida das funções e de complementaridade harmoniosa entre as ações desses atores nunca se deu na realidade. Ao contrário de Wilson, Weber definia essa relação como um convívio necessário, mas marcado por

tensões. Tensão entre rotina e inovação, entre segurança e necessidade de assumir riscos, e, sobretudo, entre a lógica dos meios – privilegiada pelos burocratas – e a exigência de alcançar os fins últimos que pauta a ação típica dos políticos.

Hoje, a imbricação entre papéis e práticas descritos como traços típicos diferenciadores desses dois atores é ainda mais acentuada. Isto porque os governos ampliaram sua esfera de atuação muito além das suas funções clássicas (de controle da ordem e da segurança pública, garantia do território, administração da justiça e arrecadação de impostos). Estes são chamados a atuar em vários assuntos novos e mais complexos, que envolvem o saber técnico cada vez mais especializado, tais como estabilidade monetária, geração de empregos, estímulos ao desenvolvimento econômico, políticas de saúde e educação, controle da poluição, mobilidade urbana etc. Tudo isso exige a contratação de burocratas especialistas nessas novas áreas de competência que acabam tomando decisões – porque dispõem do conhecimento sobre o assunto –, não se restringindo a apenas executar decisões tomadas por parlamentares ou demais políticos eleitos.

As políticas públicas, ademais, são aprovadas pelo Poder Legislativo de forma muito genérica e vaga, o que acaba exigindo a intervenção dos burocratas para seu detalhamento e sua especificação. Assim, parte importante das decisões relativas a uma política governamental faz-se no momento de sua implementação, e não apenas no de sua formulação e aprovação pelos parlamentares. O envolvimento dos burocratas com a tomada de decisão é visto, na verdade, como processo inevitável no mundo contemporâneo e, em certo sentido, até desejável (Lindblom e Woodhouse, 1993).

De fato, as democracias atuais têm apresentado um quadro bem diferente da ideia de separação nítida entre política e burocracia. Uma extensa investigação em sete países ocidentais (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia) mostrou que, em todos estes, os burocratas atuam não apenas na administração ou na execução de programas ou políticas de governo, mas também participam dos processos de tomada de decisão do Poder Executivo (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). Por sua vez, os políticos, em sua boa parte, não são pessoas completamente leigas em assuntos técnicos: eles têm formação profissional ou se "especializam" em determinadas matérias de políticas públicas (assuntos financeiros ou fiscais do governo, políticas sociais, temas de infraestrutura etc.), sobre as quais se informam, contratam assessorias de especialistas ou até mesmo desenvolvem suas próprias capacidades técnicas.

Assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia: os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos entre diferentes interesses em conflito (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Diante desse quadro de hibridismo de funções, as relações entre políticos e burocratas são bem menos delimitadas do que supunha o modelo wilsoniano. A existência da separação de funções serviria, então, nas palavras de Luc Rouban, como um "mito fundador da autonomia relativa da política e da administração". É da seguinte maneira que ele define essa relação e sua importância:

> o princípio da separação é provavelmente um mito, mas um mito fundador que permite que todos os sistemas políticos ocidentais se modernizem, uma vez que seja útil do ponto de vista funcional. Por um lado, possibilita que todos os funcionários públicos intervenham na formulação de políticas em nome de sua autonomia profissional; por outro lado, permite que políticos retirem algumas decisões do controle dos cidadãos, entregando-as a administrações públicas, afirmando que são de natureza técnica demais para serem debatidas publicamente. O princípio da separação organiza, desse modo, a autonomia relativa dos mundos políticos e administrativo, uma autonomia que, paradoxalmente, desafia indiretamente o princípio de *accountability*, sobre o qual os regimes democráticos são fundados (Rouban, 2010, p. 342).

O que se conclui da análise de Rouban (2010) é que – para além do modelo wilsoniano da separação – o caráter tenso das relações entre políticos e burocratas manifesta-se hoje, fundamentalmente, no que concerne à *accountability*. Ambos devem seguir os ditames de um sistema de responsabilização da administração pública. Porém, a definição de quem é responsável e como deve ser responsabilizado não é consensual. Há divergências no debate sobre quem deverá tomar as decisões em matérias complexas. No pós-Segunda Guerra, duas diferentes perspectivas teóricas confrontaram-se nesse campo (Loureiro e Abrucio, 2012): a primeira supõe a superioridade do saber técnico em determinados assuntos, nos quais se propõe que os políticos se submetam às orientações dos técnicos; a segunda afirma, na trilha weberiana, que a decisão última de qualquer esfera estatal é dos eleitos, porque são eles que têm a responsabilização política perante o povo soberano. Vejamos com um pouco mais de detalhe essas opostas concepções.

Schumpeter e Keynes, importantes economistas do século XX, exprimem em seus trabalhos a visão que pode ser denominada de tecnocrata. Schumpeter, que é também teórico da democracia, acabou tendo muitos seguidores no pensamento político atual. Ele pretendia elaborar uma teoria da democracia que denominava de "realista", em oposição à que definia como concepção clássica, idealista ou normativa. Bastante cético com relação às chances de sucesso dos governos democráticos na gestão da coisa pública, e, particularmente, dos assuntos econômicos, afirma que, nas democracias de massas do século XX – Schumpeter escreveu no período entre guerras e no contexto da ascensão do fascismo e do nazismo –, a vontade dos eleitores é manipulada pelo mercado e pela publicidade, de modo que os indivíduos são maus juízes de seus interesses de longo prazo e indiferentes no que concerne às questões públicas.

Desconfiando, então, da capacidade das massas e dos políticos escolhidos por estas de fazerem boas escolhas em políticas públicas, Schumpeter considera necessário haver três condições fundamentais para que um governo democrático possa funcionar em uma sociedade de massas, em que há o poder avassalador do mercado, a corrupção e a fabricação da "vontade geral". Essas condições seriam: *i)* limitação dos assuntos submetidos à consulta dos eleitores; *ii)* autocontrole dos políticos e dos grupos sociais, restringindo pressões sobre o governo e os técnicos; e *iii)* por fim, mas não menos importante, a existência de burocracia bem treinada, com forte espírito de corpo e capaz de guiar e instruir os políticos. Em outras palavras, os políticos eleitos deveriam abrir mão das decisões sobre assuntos mais complexos e deixar que a burocracia composta por especialistas bem treinados conduza os assuntos mais importantes dos governos (Schumpeter, 1971).

Escrevendo no mesmo ambiente histórico, Keynes também acreditava que técnicos bem treinados e responsáveis seriam capazes de tomar as melhores decisões de governo. Skidelski (1977), famoso biógrafo do economista britânico, relata que, diante da pergunta de funcionários do Tesouro inglês a respeito de como controlar ou restringir decisões sobre gastos públicos no contexto de rompimento do padrão-ouro, como lastro para emissão de moeda, Keynes teria respondido: "Confiemos na inteligência responsável dos técnicos". Tal afirmação revela uma perspectiva similar a schumpeteriana: ambos teriam aderido à ideia de que a gestão racional de assuntos econômicos deveria ser deixada exclusivamente nas mãos dos técnicos.

Portanto, a solução "realista" para o melhor governo, em geral, e para o governo da economia, em particular, é a autonomia dos técnicos diante do sistema político e da pressão das massas incapazes de discernimento sobre os assuntos públicos. É com essa visão, completamente compatível com o raciocínio wilsoniano apresentado anteriormente, que se costuma legitimar o poder dos especialistas nos governos democráticos do mundo atual. Esta se expressa no debate em torno da criação "agências reguladoras independentes" (Majone, 1999); sobre a autonomia dos bancos centrais, especialmente nos países cujas economias se tornam mais globalizadas (Maxfield, 1977); ou, ainda, na discussão que atribui poder decisório a juízes de cortes supremas em matérias políticas controversas (Hirschl, 2004).

Perante a concepção tecnocrática da democracia e a burocratização da política, é possível identificar dois grupos de autores que criticaram fortemente esse processo por diferentes razões, embora tenham concepções bastante distintas acerca das relações entre burocratas e políticos. De um lado, estão economistas do *Public Choice*, que não acreditam na possibilidade de que os políticos eleitos sejam racionais e adotem boas políticas públicas. O que os diferencia da visão de Schumpeter e Keynes é a solução proposta: enquanto estes acreditam que os técnicos tomam as melhores decisões, desde que não haja interferência de políticos

eleitos, os economistas do *Public Choice* afirmam que os técnicos também não vão gerar boas decisões; afinal, burocratas são autointeressados como qualquer outro ator, e sua tendência caminha para a lógica do *rent-seeking* (Evans, 1993). A melhor solução seria reduzir ao máximo possível o tamanho do Estado.

Em posicionamento oposto, estão teóricos da democracia pluralista como Robert Dahl e Charles Lindblom. O primeiro indica que uma característica-chave da democracia é "a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais" (Dahl, 1997, p. 25). Ou seja, o governo democrático deve formular políticas que respondam às preferências dos cidadãos – e não se orientar simplesmente pelo que pautam os especialistas. Para Dahl (1997, p. 26), ao contrário, os cidadãos "são os melhores juízes de seus próprios interesses". Por sua vez, para Lindblom (1981), as decisões tomadas democraticamente pela competição eleitoral, e por meio de negociações entre os vários atores políticos e sociais, são mais "inteligentes" do que as decisões tomadas exclusivamente pela mera análise técnica racional.

Diferentemente de uma visão tecnocrática da política, esses últimos autores mostram os limites da capacidade analítica e da racionalidade técnica para resolver os conflitos nas sociedades contemporâneas, potencialmente geradores de guerras, violência, pobreza, incapacidades e sofrimento de toda ordem. Ao contrário, afirmam que a racionalidade ou a inteligência do processo democrático consiste na capacidade de incorporar o conhecimento técnico e a análise racional à política, e não a sua exclusão recíproca.

Em suma, esse debate permite distinguir dois tipos de oposição: o primeiro, mais comumente encontrado entre os economistas de orientação de corte mais liberal, dá-se entre Estado ou burocracia (reino da ineficiência, do excesso de normas legais e da corrupção) *versus* mercado (reino da liberdade e da criatividade). A segunda oposição, mais comum entre os teóricos e os pensadores políticos, ocorre entre burocracia (poder concentrado ou monopolizado pelos portadores do saber técnico) *versus* democracia (igualdade de todos os cidadãos para participação na tomada de decisão ou envolvimento com os assuntos públicos).

O grande desafio nas democracias contemporâneas está em combinar a ação eficiente do Estado na gestão de suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo-se assim a contínua responsabilização dos que decidem. Responsabilização política estendida implica a institucionalização de práticas continuadas de controle sobre os eleitos – não só no momento eleitoral, mas também durante todo o mandato – e sobre os burocratas *policymakers* – tanto os encarregados da gestão quanto os responsáveis pelo controle interno e externo ao Executivo (Abrucio e Loureiro, 2004).

A seguir, será analisada, de forma sintética, a formação e o desenvolvimento da administração pública brasileira, a fim de discutir como a trajetória histórica criou marcas na relação entre política e burocracia no Brasil.

5 FORMAÇÃO E TRAÇOS PRINCIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

5.1 Primórdios da administração pública brasileira

Embora a administração pública genuinamente brasileira só tenha surgido com a independência do país, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar as marcas deixadas pelos três séculos de colonialismo português.

Assim, é possível distinguir duas grandes formas de organização administrativa na colônia (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). A primeira tinha um viés centralizado sob o estrito controle da metrópole, operando por meio de seus principais instrumentos estabelecidos na colônia, o Conselho Ultramarino e a Igreja Católica. A figura principal era o governo-geral, instituído depois do fracasso da administração privada das capitanias hereditárias. O modelo aqui implantado caracterizava-se, então, por excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento a ideia de que o Estado vem antes da sociedade, como bem descreveu Raymundo Faoro (2001). A segunda forma administrativa baseava-se em forças descentralizadas e resultava na estrutura de poder local, tanto das câmaras municipais como das capitanias hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia amplamente o domínio do privado sobre o público. Em suma, a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial.

Essa situação começou a mudar em meados do século XVIII, com as reformas pombalinas em Portugal, que geraram maior intervenção sobre os assuntos da colônia e levaram à formação, principalmente em Coimbra, de lideranças político-administrativas que pudessem atuar como altos funcionários na colônia. Esse processo, intensificado após a chegada da Família Real em 1808 e o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro, gerou uma nova elite político-administrativa, bastante homogênea em seus propósitos.

A "burocracia pombalina" ocupou altos postos governamentais e teve relevo no processo de independência, na organização do Estado e na elaboração de um projeto de nação. Esta teve um papel modernizador ambíguo. De um lado, instalada no aparelho estatal, pôde planejar a independência e atuar em prol da unidade nacional. Por outro lado, não rompeu – ou não teve como romper – com a instituição que infelizmente marcou de forma crucial o caráter da sociedade brasileira desde então: a escravidão (Carvalho, 2003).

Na verdade, a manutenção do regime escravista combinava-se negativamente com a tendência pombalina antiliberal, que se baseava na proeminência do Estado sobre a sociedade (Faoro, 2001). Isso gerou um legado institucional e cultural que influenciou toda a história imperial: a construção de uma burocracia que buscava, ao mesmo tempo, estar mais à frente do que a elite política e econômica da época e evitar que houvesse maior controle público sobre esta. Esse paradoxo marca as origens de nossa "modernização pelo alto".

5.2 A burocracia do Império e na Primeira República

A burocracia no Império exerceu duas grandes funções. A primeira e mais nobre era participar da definição das principais diretrizes do país, seja por meio do exercício de funções especificamente burocráticas, seja no Conselho de Estado, órgão de assessoria do imperador. Essa alta burocracia era, no geral, selecionada captando os membros com maior qualificação educacional da elite brasileira. Contudo, esta não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, até mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e na promoção dos funcionários.

Mas a burocracia imperial exercia outra função também. Esta servia para a distribuição de empregos públicos, com o objetivo de garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno denominado de clientelismo ou patronagem, tão bem descrito por Graham (1997). Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto, sobretudo no interior (Carvalho, 2003, p. 165). Naquele mundo dominado pelo regime escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos em uma economia pouco dinâmica – o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o "serviço público era a vocação de todos".

Diante dessas características da burocracia imperial, surgiram duas interpretações clássicas. A primeira teve como grande expoente Oliveira Vianna (1987), que chamava o topo da administração pública do Império de "homens de mil" – afinal, cada um desses funcionários públicos valia, segundo o autor, no mínimo por mil homens. Em linha oposta, está Faoro, em *Os donos do poder* (Faoro, 2001). Para ele, tratava-se de um estamento burocrático – isto é, de um grupo que usava de forma patrimonialista seu poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

O fato é que a burocracia imperial foi importante pelas duas coisas. Esta de fato foi essencial para construir a nação brasileira, ao evitar o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigar o localismo oligárquico presente no país. Porém, tal burocracia fez isso reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, construiu um sistema de mérito que não era público nem controlado publicamente.

Pode-se afirmar, em uma síntese do período, que a relação entre políticos e burocratas no Império – particularmente no Segundo Reinado – foi marcada por burocracia centralizada forte, mas que não buscou modernizar a forma de reprodução e legitimação da política e da sociedade.

Com o advento da Primeira República, houve um retrocesso político enorme no país, tanto do ponto de vista da representação como da ação modernizadora do Estado. De um lado, porque o sistema oligárquico vigente nos governos estaduais da República Velha reforçou o modelo de patronagem e clientelismo por meio da política do coronelismo, que se fundava na necessidade de arrebanhar mais eleitores para legitimar o processo político, mesmo que o processo eleitoral fosse marcado pelas fraudes e o chamado voto de cabresto (Leal, 1986). De outro, porque o projeto de "modernização pelo alto" foi enfraquecido pelo desmantelamento do Estado brasileiro no plano central; nível de governo em que existiam as maiores capacidades estatais. O equilíbrio entre política e administração foi mudado, com a fragilização da burocracia. Cabe notar que entre o final do século XIX e o começo do século XX foi o período no qual houve a maior parte das reformas burocráticas nos países desenvolvidos, exatamente quando o Brasil perdeu o sentido desse processo.

Houve duas exceções importantes na Primeira República no que se refere à formação de quadros da administração nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty. Essas foram, em verdade, as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, com mudanças que institucionalizaram a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização. A ação destas foi essencial para manter a integridade territorial do país e a própria ordem interna da República. Ao final daquele período, tiveram influência sobre a reestruturação do Estado brasileiro: *i)* os militares por meio de sua ação política contra o modelo oligárquico; e *ii)* os diplomatas tomados como carreira burocrática inspiradora para a primeira grande reforma do serviço civil brasileiro, realizada na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

5.3 O modelo daspiano: a primeira reforma administrativa e sua lógica política

A trajetória inicial do Estado brasileiro mostra como, até a década de 1930, a estrutura da administração pública no Brasil era mais marcada pelo patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas – e, consequentemente, de direitos de cidadania –, bem como pelo frágil desempenho estatal. Com efeito, a primeira iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro, com vistas à construção de corpo burocrático profissional e meritocrático, ocorreu a partir de 1930, com o início do primeiro governo do então presidente Getúlio Vargas.

O modelo de administração pública criado por Vargas inaugura uma nova era por três razões (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). A primeira é que sua construção obedecerá ao objetivo de expandir – em movimento sem precedente –

o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social, em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (Martins, 1976; Bresser Pereira, 2014). A segunda é que seria necessário ter uma burocracia pública competente, em amplitude maior do que a do Império, a fim de buscar, sobretudo, a modernização econômica. Para tanto, o varguismo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público. Este se tornou o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos. Guiado por esse objetivo desde suas origens, esse órgão assumiu a responsabilidade pela realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Geddes, 1990, p. 222; Siegel, 1966, p. 48). Cabia ao DASP também a realização de cursos, treinamentos e seminários, com vistas justamente a promover a formação de corpo burocrático competente e de alta qualificação.

O DASP foi além da seleção de bons quadros à administração pública. Em contraste com o modelo imperial, foi erigida estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia, tornando-se, assim, o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira. Cabe reforçar aqui uma terceira distinção do modelo varguista: a estrutura institucionalizada foi além das funções clássicas do Estado, como as Forças Armadas e a diplomacia, e englobou, basicamente, a produção de políticas públicas para o desenvolvimento – embora outras áreas também tenham sido beneficiadas, como a previdência social e a gestão de meios, como gestão de pessoal, compras e elaboração do orçamento.

O modelo varguista, em resumo, criou uma burocracia voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). Seria, entretanto, um equívoco analítico circunscrever o paradigma daspiano apenas às suas funções vinculadas à reforma weberiana. Além de exercer primordial papel no processo de controle e organização administrativa do Estado, o DASP teve papel de controle político sobre os governos estaduais, por meio dos "daspinhos"; peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo (Souza, 1976; Codato, 2008).

O papel político do DASP, embora amplo, tinha seus limites. O principal refere-se à permanência, em boa parte da administração pública, do padrão clientelista de distribuição de cargos públicos. O modelo burocrático varguista, em verdade, convivia com dupla estrutura: de um lado, a patronagem, que garantia o compromisso com grande parcela da classe política e das elites sociais, e, de outro, o paradigma daspiano, que ficava insulado do sistema político – protegido pela Presidência da República – e que buscava, essencialmente, o desenvolvimento econômico do país. Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto

entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se durante o período 1946-1964.

Com o fim do Estado Novo, a modernização daspiana deixa de ser resultado apenas das ações do órgão e passa a ser uma forma administrativa – e até mesmo um *ethos* – presente basicamente na administração indireta, que se expande e continua na linha do insulamento burocrático – casos da Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criados nos anos 1950. Ainda assim, nem sempre era possível livrar a gestão da influência do clientelismo, e tampouco se levou adiante qualquer processo de reforma global. Por essa razão, o então presidente Juscelino Kubitschek procurou resolver o dilema do desempenho pela chamada administração paralela, fundamental no seu Plano de Metas (Nunes, 1997; Geddes, 1994).

O sistema de administração paralela de Vargas e Kubitschek configurou-se como estratégia de ambos os presidentes, com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais. Em ambos os casos, a administração paralela foi mobilizada em torno de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e industrial, com intervenção direta do Estado no provimento de infraestrutura e serviços. Entretanto, há diferenças entre os dois períodos governamentais:

> Vargas buscou, por meio do DASP, reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada (...) o modelo de administração paralela de JK mostrou ser eficaz para a implantação de projetos desenvolvimentistas [,mas] acabou por gerar fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os respectivos ministérios [,o que] ia de encontro à criação de mecanismos de *accountability* no serviço público (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010, p. 46).

No período do então presidente João Goulart, havia sinais muito claros de que a relação entre política e burocracia moldada pelo modelo daspiano já não conseguia mais responder aos ditames democráticos e ao conflito social em torno do sentido do desenvolvimento. O regime militar procurou resolver esse impasse, por meio do autoritarismo e pelo reforço do poder da tecnocracia, dando ainda maior autonomia às agências insuladas.

5.4 O regime militar e o Decreto-Lei nº 200: o modelo tecnocrático-autoritário

O regime militar implantado em 1964 continuou com a política de fortalecimento do aparato estatal nos moldes varguistas, reforçando a alta burocracia insulada e as agências estatais, agora em uma estrutura autoritária, mas mantendo – em suas

grandes linhas – o objetivo nacional-desenvolvimentista do Estado. O principal instrumento de legitimação simbólica dos militares, além de patriotismo difuso e discurso anticomunista, advinha de ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como instrumento "modernizador" do país. É por essa razão que a estrutura da administração pública ganhou especial destaque no período (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010, p. 47).

Além da redução do poder político dos partidos, da sociedade e de estados e municípios, buscando reduzir ao máximo a influência da política sobre os rumos governamentais, os militares mudaram a Constituição de 1967 e fizeram uma reforma administrativa. Tal reforma foi concretizada com o Decreto-Lei nº 200/1967 e considerada a segunda grande reforma administrativa do século XX (Bresser Pereira, 1998).

Com essa nova legislação, buscava-se dar maior autonomia e flexibilidade às agências burocráticas em relação ao controle centralizado (Rezende, 2004). Em especial, houve mudanças em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista. Trata-se de órgãos descentralizados nos quais prevalecia um modelo administrativo mais flexível que o da administração direta, com vistas a ter maior capacidade de recrutamento em termos de agilidade e padrões salariais, além de poder gerenciar com maior liberdade os recursos públicos.

Foram criados ou fortalecidos órgãos de controle e coordenação da descentralização administrativa, com o intuito de evitar que a fragmentação decisória atrapalhasse o planejamento mais geral do desenvolvimento. É possível dizer que esse paradigma funcionou com maior efetividade até o final da década de 1970, quando o modelo começou a ser fortemente questionado, seja por conta da criação de um "Estado dentro do Estado" que se transformou em algo incontrolável, seja porque a crise econômica e o crescimento das demandas democratizantes colocaram em xeque esse modelo autoritário e centralizador. Ademais, a crítica aos chamados anéis burocráticos (Cardoso, 1975) revelou que a mitologia tecnocrática não correspondia à realidade dos governos militares.

O modelo do decreto-lei levou ao paroxismo o componente tecnocrático que estava presente desde o DASP. É bem verdade que conseguiu ampliar a ação estatal em prol do desenvolvimentismo, mas quando perdeu a base econômica e o apoio político teve toda a sua concepção colocada em questão. A própria ideologia da superioridade da técnica sobre a política, central no discurso dos militares, foi refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais, com o objetivo de tentar controlar as pressões sociais, especialmente a partir da abertura e da transição democrática (Samuels e Abrucio, 2000). Ao final do período militar, os governos já não conseguiam minimamente direcionar a ação de algumas estatais, o que levou à criação de

uma secretaria destinada a controlá-las – sem muito sucesso, diga-se de passagem. Esse processo resultou em descontroles fiscais e gerenciais, os quais acabaram por contribuir para a derrocada do regime.

5.5 A redemocratização e a busca de um novo modelo de administração pública

A Constituição Federal (CF) de 1988 é o principal marco institucional da redemocratização. Nesta, estão as regras legais que representam tanto as aspirações sociais como o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos. Cabe lembrar que esta foi confeccionada durante o governo Sarney, que ficou conhecido por seus enormes problemas de governabilidade. Sem ignorar tais problemas, é justo dizer que naquele período foram tomadas medidas muito importantes para reformar o Estado brasileiro, particularmente no plano federal. Podem ser citadas, entre outras, ações como o fim da Conta Movimento, bem como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Tais reformulações, no entanto, não resultaram em visão mais articulada do aparelho estatal, nem sequer geraram um projeto de país.

O modelo que tem orientado o debate público e a ação estatal nos 25 anos tem sido, até mesmo com reformas de seus artigos, a CF/1988. Do ponto de vista da administração pública, cinco aspectos destacam-se na nova ordem legal. O primeiro é a criação de regras que favoreceram a maior profissionalização do serviço público, sendo a mais importante a universalização do concurso público.

O segundo aspecto, essencial, trazido pela nova Constituição, foi a adoção de mecanismos democratizadores do Estado brasileiro. Destacam-se, aqui, a introdução de instrumentos de participação popular, a reconstrução do Ministério Público (MP) e a previsão do *habeas data* – fonte do que posteriormente se transformou na Lei de Acesso à Informação. O terceiro aspecto foi a modificação da administração pública, em razão da busca de universalização dos direitos da cidadania, em diversas áreas. Pela primeira vez na história do país, o objetivo constitucional foi garantir o acesso aos serviços públicos para todos. Nessa linha, e como quarto aspecto advindo da Carta Magna, ampliou-se consideravelmente o rol de setores e políticas públicas como dever do Estado. Áreas de direitos de quarta geração – como meio ambiente – ou os clássicos – como saúde, educação e assistência social – mudaram muito sua lista básica de objetivos, criando novos campos de atuação.

A ampliação dos direitos de cidadania e das políticas públicas sob o comando estatal levou a amplas transformações do formato e do escopo da administração pública. A burocracia cresceu principalmente na área social e em menor medida em segmentos novos da atuação governamental. Somado a esses fatores, o quinto aspecto marcou a CF/1988: a proposição da descentralização, que significou maior

autonomia política, financeira e administrativa aos estados e, sobretudo, aos municípios, quando se compara com a realidade vigente no autoritarismo militar e até mesmo durante o varguismo. Mais que um fortalecimento dos entes subnacionais, a nova ordem constitucional tornou preferencial a implementação descentralizada das políticas públicas, especialmente por meio de sua municipalização, embora haja temas de intervenção mais claramente estadual, como segurança pública e saneamento básico.

Na verdade, essas transformações federativas em prol de um Estado mais descentralizado foram feitas junto com duas definições constitucionais em prol do reforço do governo federal: o combate das desigualdades regionais como objetivo básico do país e a manutenção da maior parte das competências legais nas mãos da União. O resultado dessa combinação foi a necessidade de, ao mesmo tempo, aprimorar as estruturas federais – já desenvolvidas em boa medida desde o varguismo – e reestruturar ou até mesmo criar burocracias no plano subnacional. Para realizar essa dupla tarefa, também teria de ser feita maior articulação entre esses níveis de governo, em contexto de maior autonomia dos entes, mas ainda de grande dependência financeira e técnica dos governos locais perante o Executivo federal.

Todos esses aspectos já se tornaram parte integrante do Estado brasileiro, mudando a face da administração pública em relação à sua trajetória anterior. Porém, a implementação da ordem constitucional teve percalços ao longo do caminho, uma vez que os ideais propostos nem sempre encontraram as condições sociais e institucionais adequadas. Por essa razão, a década de 1990, particularmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, foi marcada por várias reformas legais e modelos de políticas públicas. Estas passaram pela criação de mecanismos de coordenação federativa, pelo redesenho do papel do Estado e por modificações nas regras que regem as estruturas e os corpos burocráticos.

Entre as várias reformas propostas pela era FHC, a chamada Reforma Gerencial foi a que mais impactou a administração pública. Baseada tanto em um diagnóstico dos problemas da CF/1988 – como o "engessamento" do aparato burocrático – quanto nas ideias da Nova Gestão Pública, a reforma comandada pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira deixou três legados principais. O primeiro foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19 e de outras pequenas reformulações legais, que buscaram reduzir ou estancar abusos corporativos presentes nos artigos constitucionais. Nessa linha, foi possível atuar mais em prol da redução de gastos com pessoal e de privilégios de setores do funcionalismo.

Mais importante, embora com menor destaque nas análises da época e da literatura sobre o tema, foi a reconstrução da burocracia federal. Quando o ministro Bresser assumiu, a estrutura burocrática e de pessoal do governo federal estava

em frangalhos, como consequências de problemas advindos da Nova República e, especialmente, do período da presidência de Fernando Collor de Mello. Não se sabia ao certo nem quantos funcionários públicos federais havia e onde estavam alocados (Andrade e Jaccoud, 1993). Houve uma reestruturação da organização administrativa e também das carreiras de Estado. As informações sobre os servidores públicos foram organizadas e publicizadas de uma forma inédita. Essas mudanças foram importantes para o reforço da atuação da União como coordenadora da expansão de políticas públicas na década seguinte, já sob o comando lulista.

A proposta de Bresser envolvia, ainda, uma série de ideias vinculadas à Nova Gestão Pública, como a utilização de indicadores para guiar as políticas públicas, a contratualização de serviços públicos, a montagem de um modelo administrativo mais flexível e com gestores públicos mais autônomos e responsáveis, entre as principais medidas. Do ponto de vista de reformulação institucional mais ampla, a maior parte dessa concepção não logrou êxito no plano federal. Agências executivas e organizações sociais não se tornaram pilares administrativos da atuação federal. Mas esse ideário teve mais sucesso em termos institucionais nos estados e, ademais, tornou-se importante no debate público, sendo incorporado a várias políticas públicas, mesmo que de forma diversa e incremental. Um programa bem-sucedido no país e criado pela gestão seguinte, comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como o Programa Bolsa Família (PBF), incorpora uma série de mecanismos advindos da gestão por resultados preconizada por Bresser.

O período do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva continuou e aperfeiçoou instrumentos administrativos criados ou defendidos pelo governo anterior, avançando na maior integração entre gestão e políticas públicas (Abrucio, 2011). As carreiras do chamado ciclo de gestão avançaram bastante em termos de padrões salariais e profissionalização. Ademais, foi ampliado significativamente o arco de programas e áreas abarcadas pelo Estado, expandindo-se o acesso aos direitos para boa parte dos cidadãos, sobretudo os mais pobres. Por fim, houve também um crescimento das formas participativas de atuação em diversos setores governamentais.

Os avanços no período lulista, entretanto, revelaram-se problemáticos quando se analisa a relação entre política e burocracia no plano institucional mais geral, vinculado à formação das maiorias parlamentares. Denúncias de corrupção colocaram em evidência as dificuldades do presidencialismo de coalizão e revelam que está aí um dos campos mais importantes para entender como a administração pública é intrinsecamente política. Na próxima seção, como fechamento da discussão sobre os traços da burocracia brasileira, analisaremos como essa questão é central para compreender o relacionamento entre o sistema político e o administrativo.

6 POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Os debates sobre o sistema político brasileiro indicam que suas principais características (presidencialismo, multipartidarismo e federalismo) configuram o que se denominou apropriadamente de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Em outras palavras, além do sistema eleitoral proporcional, o caráter fragmentado que aqui assumiu o multipartidarismo tem gerado uma situação em que o partido do presidente da República jamais consegue obter, isoladamente, a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, exigindo que ele faça alianças com vários outros partidos para governar.

Se a visão a respeito do presidencialismo de coalizão é praticamente consensual, isso não ocorre em relação aos efeitos desses traços institucionais sobre a dinâmica do sistema brasileiro. Para alguns autores, essa combinação é problemática ou até mesmo "explosiva", gerando enormes dificuldades para o presidente governar – ou seja, um quadro grave de ingovernabilidade (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993). Para outros autores, a interpretação é oposta. O presidencialismo de coalizão no Brasil provê o presidente com recursos institucionais – poder de legislar através de medidas provisórias e poder de agenda e controle da execução do orçamento – que lhe garantem a governabilidade. Nessa linha de interpretação, as normas regimentais do Congresso, ao enfatizar o papel das lideranças partidárias, também se orientam para a mesma lógica concentradora de poder (Figueiredo e Limongi, 1999).

Outros autores, entretanto, também argumentam em favor da tese da governabilidade do sistema político brasileiro. Todavia, diferentemente desses últimos, esta não se fundamenta na concentração de poder, e sim nas negociações contínuas entre o Executivo e o Legislativo (Palermo, 2000).

A visão de que as atuais características institucionais do sistema político brasileiro não impedem a governabilidade, desde que haja capacidade de negociação entre o Executivo e o Congresso para construir coalizões, ajuda a compreender a articulação entre burocracia e política. Assim, a burocracia no Brasil desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político, já que constitui a base material para o exercício da função governativa, não apenas para a formulação e a execução das políticas públicas, mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo. Em outras palavras, o aparato burocrático assume aqui dupla função: *i)* implementar políticas públicas de forma racional e legal, como em todas as democracias contemporâneas; e *ii)* ser moeda de troca nas negociações necessárias à construção de coalizões governamentais.

Todavia, como já apontou Geddes (1994), o uso de grande parte dos cargos da administração como moeda de troca pelo governo para obter apoio no Congresso gera um dilema crucial para o presidente: cedendo cargos aos partidos da coalizão, ele vê diminuído seu controle sobre parte do aparato administrativo;

controle este necessário para realizar suas políticas e seus programas de governo. Caso privilegie, ao contrário, a estratégia da não negociação ou do insulamento dos cargos burocráticos à pressão dos partidos, o presidente pode chegar à situação de paralisia decisória por bloqueio congressual.

Historicamente, os governos democráticos no Brasil procuraram contornar esse dilema mediante diferentes estratégias. Nos anos 1950, Vargas e JK segmentaram o aparato burocrático, separando, de um lado, os ministérios e os cargos abertos à negociação e, de outro, as áreas "protegidas" ou insuladas – como as agências de desenvolvimento econômico, que ficaram conhecidas como "ilhas de excelência" (D'Araújo, 1982; Benevides, 1976; Lafer, 2002).

Em períodos mais recentes, o governo Fernando Henrique Cardoso utilizou também, além da segmentação da burocracia, a estratégia de nomear, para os ministérios negociados com os partidos que formavam sua base de sustentação no Congresso, um secretário executivo – ou vice-ministro – de sua confiança ou leal ao núcleo central do governo, constituído pelo Ministério da Fazenda (MF). Esse alto funcionário – também conhecido na gíria da época na esplanada dos ministérios em Brasília como "o homem do presidente" – tinha como missão acompanhar as decisões tomadas pelos ministros indicados em função de acordos da coalizão partidária, garantindo que estas não se afastassem demasiadamente da direção estabelecida pelo núcleo governamental (Loureiro e Abrucio, 1999).

No governo Lula, a Casa Civil pôde ser utilizada como instrumento de coordenação das várias políticas públicas feitas por ministérios comandados por partidos diferentes; em particular, aquelas áreas definidas como prioritárias na agenda presidencial (Lameirão, 2013; Lima e Silva, 2014). A incapacidade de o segundo governo Dilma lidar com a relação entre política e burocracia foi, sem dúvida, uma das razões da crise presidencial que levou à aprovação de seu *impeachment*.

A experiência democrática mais recente revela que a visão dicotômica de Geddes (1994) não esgota a forma como se dá a relação entre política e burocracia no Brasil. É possível ir além tanto da estratégia de governabilidade pelo mero clientelismo como daquela orientada pelo insulamento, tomado como única alternativa de eficiência das políticas públicas. De todo modo, a compatibilização entre as duas lógicas é essencial para ter capacidade de governar.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre a política e a burocracia no mundo contemporâneo não pode ser enquadrada apenas nos modelos de Wilson (2005) ou Weber. Certamente, a ideia weberiana de que políticos e burocratas têm vínculo ao mesmo tempo complementar e tenso continua sendo verdadeira. Mas a forma como isso se manifesta, hoje em dia, sofreu várias transformações nas últimas décadas. A primeira – já citada no texto –

é que ambos tendem a ser cada vez mais híbridos, de modo que políticos que comandam o topo do Estado se utilizam fortemente do conhecimento técnico para legitimar suas ações, ao passo que a alta burocracia precisa desenvolver habilidades políticas e capacidade de responder aos eleitos e à sociedade, não podendo ficar em uma redoma de vidro protegida pelas prerrogativas de seu cargo e por seu saber especializado.

Na comparação entre os países, descobre-se que não há apenas um formato de hibridismo, de modo que as características institucionais do sistema político-administrativo, sua trajetória histórica, bem como as relações com a sociedade explicam, em boa medida, como se dá o novo padrão de relacionamento entre políticos e burocratas (Pollitt e Bouckaert, 2000; Rouban, 2011).

A própria ideia de meritocracia especializada e insulada, definida como forma de diferenciação e proteção da burocracia ante os perigos do patrimonialismo, não pode ser o único critério de construção da burocracia. Isso é válido não apenas para o alto escalão, mas também para a chamada burocracia de nível médio e o *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980).

Na chamada burocracia de médio escalão (Oliveira e Abrucio, 2011), estariam os gestores de equipamentos e serviços públicos – como diretores escolares ou comandantes da polícia –, os quais obviamente precisam estar em um ambiente que combata as formas patrimoniais de ação. Porém, também necessitam ter formas de responder aos formuladores (políticos e alta burocracia) por seu desempenho, além de serem permeáveis e *accountable* às demandas sociais que recebem, por meio de controle social (Cunill Grau, 2000).

A burocracia do nível da rua, por sua vez, tem relação ainda mais complexa com o sistema de responsabilização. Sua discricionariedade é maior do que a da alta burocracia (Lipsky, 1980), uma vez que os controles sobre esta – seja pelos políticos, seja pelos gestores de políticas – são mais difíceis de efetivar. Mecanismos de controles por resultados ou por participação social, bem como formas de lealdade e motivação vinculadas à política pública em questão, são mais efetivos do que o exercido pela hierarquia, pelos procedimentos burocráticos ou pela fiscalização direta dos políticos. Não por acaso, o desafio de produzir serviços públicos de qualidade – que garantam atendimento ao cidadão com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética – constitui o tema central do Estado no século XXI.

Nesse sentido, o modelo weberiano, pensado para um Estado anterior à democracia de massas e cujas funções econômicas e socais não tinham ainda se expandido, não dá conta dessa realidade. Evidentemente que o tema da politização indevida da provisão dos serviços públicos permanece como uma questão, mas a grande pergunta agora é outra: como os políticos eleitos podem atuar para, a um só tempo, melhorar o desempenho de professores, médicos, policiais e outros tipos de *street level bureaucracy*, bem como fazer com que eles

sejam responsivos e responsáveis perante o governo e a sociedade? Trata-se de um mundo muito diferente do alto burocrata de estilo prussiano com o qual Weber se deparou, ou daqueles funcionários nomeados pela patronagem em larga escala que Wilson combatia.

Um último desafio coloca-se contemporaneamente ao relacionamento entre políticos e burocratas: o aumento das instituições de controle das políticas públicas e da ação do Poder Executivo. A ampliação dos mecanismos de responsabilização, sobretudo por intermédio de órgãos autônomos de fiscalização horizontal de poder, cria uma situação na qual não eleitos têm cada vez mais formas de controlar os eleitos e os gestores públicos, que comandam a administração pública por delegação dos que têm voto (Pollitt *et al.*, 2010). Esse fenômeno diz respeito a auditorias de contas e/ou resultados, *ombudsman* e sistema de justiça.

A ampliação do leque de mecanismos de *accountability* é salutar para a democracia. Porém, cabe recuperar uma preocupação clássica do liberalismo político, expressa de forma mais acabada no plano institucional por James Madison, e que sem dúvida estava na raiz da visão weberiana sobre a relação entre políticos e burocratas: quem irá controlar os controladores? Em momento que a opinião pública, na maior parte do mundo, apresenta uma visão muito negativa sobre os políticos e a política (Rancière, 2014; Rosanvallon, 2006), é possível que esses "burocratas para além da representação" sejam bem vistos e aplaudidos. Mas pode-se perguntar: não há o perigo de perder-se o sentido do voto, que é a maior fonte da soberania popular? Não há o risco de os gestores públicos atuarem apenas para responderem aos novos controladores, cujo poder não se subordina a uma autoridade eleita e nem ao controle social? Se Weber temia os burocratas como "especialistas sem espírito", que diria desses novos agentes burocráticos, que ganham uma independência enorme sobre a política?

Mais uma vez, os clássicos ajudam a pensar os dilemas contemporâneos, e a resposta geral weberiana para o problema da relação entre política e administração – ou técnica – continua atual como inspiração: é preciso ter um jogo de *checks and balances* entre os atores políticos e burocráticos, com o objetivo de obter melhor desempenho de ambos. Só assim se verão compelidos a responder constantemente ao público.

A análise do caso brasileiro mostrou a convivência, ao longo da história, de duas formas de relacionamento entre política e burocracia no Brasil: de um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática. Esse dualismo, vigente na prática e nas interpretações da literatura, resultou em concepções incapazes de vislumbrar um horizonte democrático para o interrelacionamento entre políticos e burocratas. Com a redemocratização, marcada por mudanças tanto na administração pública como nas instituições políticas, foi aberta uma oportunidade para repensar esse modelo dicotômico.

Claro que há problemas no presidencialismo de coalizão no que se refere ao tamanho do espólio – são mais de 20 mil cargos em comissão só no plano federal – e também no que tange ao controle político dos nomeados e à sua responsabilização. Porém, a resolução dessa questão não passa pela via wilsoniana, de separar completamente administração da política. Em vez disso, cabe mais reforçar os instrumentos de *accountability* dos dirigentes públicos, incluindo-se a criação de formas de certificação dos gestores, de transparência das indicações, de maiores instrumentos de participação e controle social das deliberações públicas; em suma, mais democratização dos processos decisórios.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Boston: Harvard University Press, 1981.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, Dossiê especial, p. 119-142, dez. 2011.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. *In*: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Enap, 1993. v. 1.

BEETHAM, D. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.

BENEVIDES, M. V. M. **Governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. v. 1. 303p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. **Democracy and public management reform**: building the republican state. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004. v. 1. 317p.

_____. **A construção política do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2014.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform come to age**. Berlin: De Gruyter, 1991.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: teatro de sombras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CODATO, A. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

CROZIER, M. **El fenómeno burocrático**. Buenos Aires: Amorrortu, 1969. v. 2. p. 54-106.

CUNILL GRAU, N. Responsabilización por el control social. *In*: CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, 2000.

DAHL, R. A. The science of public administration: three problems. **Public Administration Review**, v. 7, n. 1, p. 1-11, 1947.

_____. **Poliarquía**. São Paulo: Edusp, 1997.

D'ARAÚJO, M. C. **O segundo governo Vargas**: 1951-1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown and Company, 1967.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr. 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, 2001. v. 2.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GEDDES, B. Building 'State' autonomy in Brazil: 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, Jan. 1990.

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

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1981.

HIRSCHL, R. **Towards juristocracy**: the origins and the consequences of new constitutionalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

LAFER, C. **JK e o programa de metas (1956-1961**): processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002. 256p.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle na Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LIMA E SILVA, F. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro**: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE, E. **The policy making process**. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política** v. 32, n. 4, p. 615-633, out./dez. 2012.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, maio/jun. 1993.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 1, p. 5-35, jan./mar. 1999.

MARTINS, L. **Pouvoir et développement economique**. Paris: Editions Anthropos, 1976.

MAXFIELD, S. **Gatekeepers of growth**: the international political economy of central banking in developing countries. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MERTON, R. **Social theory and social structure**. Massachusetts: Free Press, 1957. p. 195-206.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 [1915].

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVA, R. ***Accountability* parlamentar no presidencialismo brasileiro**: decifrando o caso das agências reguladoras. 2006. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: Eduff, 1987.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2011.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *et al*. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

REZENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

ROSANVALLON, P. **La contre-démocratie**. Paris: Seuil, 2006.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil. **Publius**: the journal of federalism, Easton, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Madrid: Aguillar, 1971.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. Berkeley: University of California Press, 1949.

SIEGEL, G. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. **Public Administration Review**, v. 26, n. 1, p. 45-55, Mar. 1966.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SKIDESLKY, R. The political meaning of the keynesian revolution. *In*: SKEDESLKY, R. (Ed.). **The end of keynesian era**. London: Mcmillan, 1977.

SOUZA, M. C. C. **Estados e partidos políticos no Brasil**: 1930-1964. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1990.

_____. **Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004a.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004b. v. 2.

WILSON, W. O estudo da administração [1887]. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, Número especial, p. 77-87, 2007.

ARANTES, R. The Federal Police and the Ministério Público in the fight against corruption. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Orgs.). **Corruption and democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010. p. 184-217.

DUNLEAVY, P. **Democracy, bureaucracy and public choice**: economic explanations in political science. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRUBER, J. E. **Controlling bureaucracies**: dilemmas in democratic governance. Berkley: University of California Press, 1987.

MARX, K. **O 18 Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2006.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OLSEN, J. P. Maybe it's time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

PETERS, B. G. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. XLV, n. 4, p. 585-598, oct./dic. 2005.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

ROSANVALLON, P. **La légitimité démocratique**. Paris: Seuil, 2008.

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

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WOOD, D. B.; WATERMAN, R. **Bureaucratic dynamics**: the role of bureaucracy in a democracy. Colorado: Westview Press, 1994.

CAPÍTULO 2

DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO À GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E A BUROCRACIA NO BRASIL

Pedro Cavalcante[1]
Gabriela S. Lotta[2]
Vanessa Elias de Oliveira[3]

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre insulamento burocrático esteve presente em boa parte das análises sobre política e desenvolvimento no Brasil, sobretudo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social. Segundo Bresser-Pereira (1997), o insulamento burocrático seria uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos. Pode ser considerado como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica.

Diversos autores trabalharam com o fenômeno para analisar políticas de governos – não apenas autoritários, mas principalmente estes – que visam minorar a influência política em áreas de políticas públicas consideradas prioritárias. Dessa forma, este conceito é considerado central para a compreensão do funcionamento do Estado, sobretudo em países com forte papel da burocracia no processo decisório das políticas públicas – geralmente denominadas de "burocracias neoweberianas".

No Brasil, esse debate é histórico e utilizado para explicar as estratégias desenvolvimentistas, por exemplo, nos governos Vargas e Kubitschek, que utilizavam o insulamento para afastar a dominação dos partidos políticos sobre as ações e os programas governamentais. Fernando Henrique Cardoso (1993) utiliza o conceito de anéis burocráticos para analisar a construção, durante o governo de

1. Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
3. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da UFABC.

Getúlio Vargas, de órgãos com fortes prerrogativas burocráticas e de insulamento, que possuíam estreita articulação com setores específicos da sociedade da época, sobretudo da emergente burguesia industrial.

Fenômeno semelhante é identificado por Celso Lafer (2002) durante o governo de Juscelino Kubitschek, na medida em que se observa a constituição da denominada *administração paralela*, isto é, um conjunto de estruturas burocráticas fundamentadas em graus elevados de insulamento político e com atuação e articulação intensa para fora do Estado, com atores do mercado, criadas para implementar as medidas do plano de metas.

Durante o regime militar, a estratégia nacional-desenvolvimentista prevalece e se estrutura a partir de uma estratégia de construção de capacidade estatal com base no insulamento burocrático altamente tecnicista e com fortes relacionamentos com o setor privado (Schneider, 1991; Martins, 1997). O objetivo principal era estimular o processo de industrialização, a partir de uma visão conceituada por Peter Evans (1993) de "bolsões de eficiência", ou seja, uma parcela da burocracia isolada e qualificada capaz de garantir a eficiência técnica na implementação de políticas públicas, em especial no setor econômico, e distante do quadro funcional padrão do Estado, supostamente contaminado pela politização e ineficiência.

Observa-se, portanto, que as bases teórica e empírica desse conceito foram formuladas durante regimes políticos nos quais o diálogo e a pressão da sociedade civil com os atores estatais eram, via de regra, limitados ou canalizados de forma seletiva, de acordo com a capacidade de influência de atores ou grupos sociais.

Todavia, nos últimos trinta anos, o Brasil tem passado por intensas transformações econômicas, políticas e sociais. Nesse contexto, a CF/1988 é considerada um divisor de águas tanto do ponto de vista da democratização quanto da forma como o Estado brasileiro passa a atuar. Ampliam-se as garantias e os direitos políticos e sociais, ao passo que a efetivação dessas conquistas também requer um complexo arranjo institucional até então inexistente no país. De acordo com Pires (2015, p. 181), "se, por um lado, essa inflexão representa um dos mais importantes avanços sociopolíticos do país, por outro lado, introduziu complexidades e desafios não triviais para a produção de políticas públicas".

Complexidades essas que envolvem um conjunto de mudanças já consolidadas ou ainda em processo de amadurecimento dentro do Estado brasileiro que afetam de forma direta o comportamento da burocracia e, por conseguinte, o processo de formulação e implementação das políticas governamentais. Diante desse contexto, este capítulo visa revisitar os conceitos de insulamento burocrático, de modo a tentar responder se ainda é possível classificar o funcionamento da burocracia como insulada num contexto democrático com características como: o restabelecimento da independência entre os poderes; a relativa estabilidade da governabilidade dentro

de um arranjo de formação de maiores parlamentares pautado no denominado presidencialismo de coalizão; um intenso processo de descentralização político-administrativo, com ênfase em transferências de responsabilidades fiscais e de implementação de políticas públicas, sobretudo sociais, aos governos subnacionais, principalmente os municípios; como também a constituição de um complexo conjunto de mecanismos institucionais de controle estatal, transparência e participação social de grupos organizados dentro de um arcabouço de atuação pluralista inédito na nossa histórica republicana. Aliado a isso, o período pós-CF/1988 é marcado por um conjunto de transformações tecnológicas e instrumentos de gestão que afetaram a forma de atuação da administração pública.

Nosso argumento é que, embora alguns resquícios de insulamento burocrático continuem presentes, sobretudo no que tange ao padrão meritocrático de seleção de servidores para ocuparem cargos-chave na administração pública, as mudanças institucionais ocorridas no Brasil pós-1988 reconfiguraram o funcionamento do Estado sob uma perspectiva complexa e dinâmica a que denominamos de governança democrática.

O termo governança possui diferentes utilizações, as quais vêm passando por inúmeras modificações no setor público nas últimas duas décadas, desde sua introdução pelo Banco Mundial, em 1989, que o definia como o exercício do poder político para gerir os assuntos públicos. Em publicação mais recente (Banco Mundial, 2017), reconhece-se que o conceito continua no centro do debate sobre desenvolvimento, embora incorpore uma perspectiva mais complexa. Nessa direção, Howlett e Ramesh (2016) defendem a visão de governança como estratégia de coordenação interna no governo, bem como defendem os atores não governamentais como forma mais adequada para solucionar problemas de ação coletiva.

Para fins deste estudo, incorporamos o termo democrático como forma de subsidiar a comparação com os contextos autoritários em que a literatura de insulamento burocrático foi predominantemente elaborada. Como pressuposto teórico, a construção desse novo modelo de governança no setor público se fundamenta na reconfiguração de novas instituições em seu sentido amplo, ou seja, regras formais e informais que influenciam a articulação dos interesses e as preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político e, por conseguinte, o *policymaking* e o comportamento da burocracia (North, 1990; Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006).

Para aprofundar esse argumento, o trabalho desenvolverá uma análise crítica dos estudos clássicos de insulamento burocrático e das mudanças institucionais pós-1988 para, assim, desenvolver a proposta de governança democrática. Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais três seções. Na próxima seção, as características do conceito clássico de insulamento são discutidas, bem com o

contexto predominante em que o fenômeno foi estudado. Em seguida, fatores que indicam um novo arranjo de políticas públicas dentro de um contexto democrático são debatidos. Por fim, procura-se, a partir das reflexões das duas seções anteriores, revisitar o conceito de insulamento e discutir o argumento central do capítulo, bem com as características da governança democrática.

2 CONCEITO CLÁSSICO DE INSULAMENTO E SEU CONTEXTO

A clássica dicotomia entre política e burocracia, tema de grande relevância para a ciência política e para a administração pública, já foi superada pelos estudos que visam compreender o papel que a burocracia pública assume no desenho e implementação das políticas governamentais (Svara, 2001). Segundo o autor, há uma relação de complementaridade, baseada, sobretudo, num alto grau de independência dos administradores *vis-à-vis* um baixo grau de controle político sobre estes. Essa não foi, todavia, a percepção dominante nos estudos clássicos, no cenário nacional, sobre a relação entre política e burocracia.

As primeiras análises focavam nos efeitos deletérios que a influência do mundo da política tinha sobre o funcionamento do Estado, por meio de sua burocracia. Esta relação de proximidade – e promiscuidade – era vista como uma maneira de garantir acesso privilegiado ao Estado, por meio de grupos sociais específicos. Esse é o sentido trabalhado por Cardoso (1974) ao tratar dos "anéis burocráticos":

> não se trata de *lobbies* (forma organizativa que supõe tanto um Estado quanto uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas círculos de informação e pressão (portanto, de poder), que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais (Cardoso, 1974, p. 208).

Anéis burocráticos, portanto, constituem

> um mecanismo pelo qual implicitamente se define que a administração é supletiva aos interesses privatistas, e esses fluem em suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidade pessoais. No caso do Brasil no período nacional-populista (...) justamente onde as "ilhas de racionalidade" de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se (Cardoso, 1993, p. 99-100).

Assim, envolvem funcionários, empresários, militares etc., apoiados num burocrata, num *cargo*. Os membros das classes envolvidas passam a integrar a arena política não como representantes de suas "corporações de classe", mas em função de seus interesses particulares. Essa foi a forma que o regime encontrou, segundo Cardoso (1993), de inserir os interesses privados no aparelho do Estado.

Nesse sentido, o conceito de anéis burocráticos descreve uma interação política-burocracia que era deletéria, pois privilegiava grupos e interesses particularistas, inserindo-os no seio do Estado, que passa a servi-los. Pior do que no

corporativismo, no qual as classes se organizavam e se faziam representar (ainda que sob a égide do controle estatal), nos anéis burocráticos, os interesses econômicos específicos estão à mercê do Estado, que, a qualquer momento, pode remover o burocrata ("funcionário-chave") de um dado anel, provocando a desarticulação das pressões que estavam se institucionalizando. Com isso, conclui Cardoso (1974, p. 209), "assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como força política autônoma". Importante deixar claro que se trata de uma relação biunívoca, em que não há "pura cooptação" ou "pura captura", embora a primeira prevaleça porque os agentes estatais têm a possibilidade de remover do cargo o burocrata que estrutura o anel, representando o vínculo entre os interesses particularistas e o Estado.

Da mesma maneira, Martins (1985) também tratou da convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe propriamente capitalista (nacional e estrangeira), apontando o interesse não apenas da classe capitalista em exercer controle sobre o aparelho do Estado, mas sobretudo "do próprio interesse institucional deste [Estado] em favorecer e garantir a expansão do processo (acumulação privada) da qual depende seu poder" (Martins, 1985, p. 37). Ou seja, não apenas a burocracia é mobilizada para garantir o acesso de interesses privados ao Estado, como proposto pela interpretação dos anéis burocráticos, como ela própria tem interesse em interagir com a classe capitalista, promovendo, assim, uma "privatização do Estado, através da apropriação por grupos específicos (e não apenas de natureza burocrática) da *coisa pública*" (Martins, 1985, p. 81). O mundo da política, portanto, permitia esse comportamento promíscuo.

O diagnóstico consequente era claro: somente a separação entre política e burocracia poderia pôr fim, ou minorar, o deletério envolvimento entre política, burocracia e interesses econômicos privados.

Esse é o sentido dado por Nunes (1997), que vê o insulamento burocrático, juntamente com o universalismo de procedimentos, como uma das formas de contrabalançar o clientelismo, formando "ilhas de racionalidade":

> o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (Nunes, 1997, p. 54).

Assim, o insulamento seria a garantia de que os interesses particulares não alcançariam alguns núcleos burocráticos, possibilitando, dessa forma, a proteção de nichos técnicos relacionados a políticas prioritárias. O insulamento, no entanto, não é uniforme e permanente. Em primeiro lugar, há graus de insulamento: "um contínuo que vai do insulamento total a um alto grau de penetração pelo

mundo político e social, isto é, o 'engolfamento' social" (Nunes, 1997, p. 55). Em segundo lugar, as agências insuladas podem deixar de sê-las com o alcance dos objetivos que levaram ao insulamento, sendo "desinsuladas"; ao mesmo tempo, outras agências podem ser insuladas, conforme a mudança do ambiente e dos objetivos governamentais.

O insulamento burocrático ganha corpo, no Brasil, no primeiro governo Vargas, se fortalece no seu segundo governo e no de Kubitschek e volta a ser dominante nos governos militares, sendo, nas palavras de Bresser-Pereira (1997, p. 26), "a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos". "Driblar" é um termo importante aqui. Era necessário driblar o controle dos partidos para se garantir a implementação autônoma de políticas prioritárias, fugindo, assim, das amarras clientelistas.

O insulamento é visto por Nunes (1997), portanto, como a principal estratégia, somada ao universalismo de procedimentos, para garantir a separação da política e da burocracia – a mistura dessas duas esferas era vista como claramente deletéria. Essas duas "gramáticas" (insulamento burocrático e universalismo de procedimentos) deveriam fazer contrapeso ao clientelismo e corporativismo, baseados justamente na fusão entre política e burocracia. Assim é que quatro gramáticas conviviam e se complementavam.

O mesmo sentido é dado por Peter Evans (1993), ao tratar dos "bolsões de eficiência". Segundo o autor, "incapazes de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar 'bolsões de eficiência', modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que através de uma transformação mais ampla" (Evans, 1993). O caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)[4] é o exemplo dado.

No entanto, lembra-nos Evans que esse modelo é cercado por uma série de desvantagens. A primeira delas relaciona-se ao fato de os próprios bolsões de eficiência estarem cercados por "normas clientelistas tradicionais", dependendo com frequência da proteção pessoal dos presidentes. Somado a isso, a reforma incremental da burocracia pública "resulta em expansão descoordenada e dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica" (Evans, 1993). Por fim, a ausência de uma estrutura burocrática estável dificulta o estabelecimento de uma relação regular e estável com o setor privado, levando à interação público-privado a canais individualizados – na forma denominada por Cardoso (1974) de anéis burocráticos.

Seguindo caminho oposto, Ben Schneider (1994) demonstra que a possibilidade ampla de nomeações para o alto escalão das empresas públicas, ou seja, o personalismo, pode "melhorar o desempenho burocrático", fomentando

4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

a industrialização. Ao contrário do que acreditavam as análises sobre êxito da política industrial como decorrente da sua formulação tecnocrática,[5] Schneider sustenta que, em primeiro lugar,

> a formulação das políticas no Brasil foi geralmente politizada (especialmente após 1967), apesar das manifestações em contrário dos participantes. Segundo, políticas bem-sucedidas geralmente resultaram de um conjunto de fundamentos técnicos e políticos, manifestados em coalizões informais de tipos sociais intermediadas por técnicos políticos (Schneider, 1994, p. 8-37).

Essa análise traz importante contribuição para os estudos sobre a relação entre política e burocracia, compreendendo-a como mais complexa e menos direta (e óbvia) do que os estudos anteriores pareciam demonstrar.

Avançando nas análises sobre a relação entre burocracia pública e atores sociais, Evans (2011) afirma que, no século XXI, para minorar os problemas gerados pelo insulamento burocrático, que diminuiria a capacidade do Estado de atender aos interesses coletivos, ele precisa estar "socialmente inserido" – algo que decorrerá, em grande medida, da ampliação dos canais de participação social, por meio de um processo *bottom-up*, ampliando consideravelmente sua inserção social para além da conexão com as elites econômicas nacionais (Evans, 2011, p. 3). De acordo com o autor, "os densos conjuntos de laços interativos que conectam o aparato do Estado, administrativo e político, à sociedade civil – não apenas se tornam mais importantes, mas devem se concentrar em um amplo espectro da sociedade civil, em vez de se concentrar simplesmente nas elites industriais"[6] (Evans, 2011, p. 10, tradução nossa).

Essa complexificação das relações Estado-mercado-sociedade civil, com a ampliação dos mecanismos de controle e participação social, estabeleceu um novo paradigma para a compreensão da burocracia pública, seu insulamento burocrático e envolvimento político e social, conforme veremos adiante.

3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O NOVO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No decorrer do século XX, intensas transformações políticas, sociais e econômicas, em especial a efetivação dos Estados de bem-estar social, em seus distintos formatos, exigiram um processo de complexificação do aparelho de Estado, de modo a atender a demandas não apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica. Mais recentemente, mudanças sociais e econômicas – como a

5. Aqui, o autor cita uma importante passagem de Stepan (1989), na qual afirma que "uma corrente duradoura da literatura chama a atenção para as vantagens tecnocráticas do gerencialismo apolítico" (Stepan, 1989, p. 15 *apud* Schneider, 1994, p. 37).

6. "*the dense sets of interactive ties that connect the apparatus of the state, administrative and political, to civil society – not only becomes more important but must focus on a broad cross-section of civil society rather than focusing simply on industrial elites*".

internacionalização e a financeirização da economia, o uso intensivo de tecnologia da informação, as mudanças nos padrões de produção e consumo etc. – foram determinantes para alterar o modo de atuação do setor público e de produção de políticas públicas em todo o mundo.

Essas transformações se refletiram fortemente nas últimas décadas – quando mudanças incrementais e, principalmente, processos reformistas do Estado e da administração pública, internacionalmente, foram provocados pela crise fiscal da década de 1970 e por seus efeitos em termos de questionamentos sobre a legitimidade e a efetiva capacidade operacional do setor público –, bem como um conjunto de fatores de diferentes ordens.

No Brasil, além desses fatores supracitados, o país vivenciou, no período, transformações sociais e políticas ainda mais marcantes. Os anos 1980 vivenciaram um intenso processo de mudanças políticas, resultado da redemocratização, que culminou com a aprovação da nova CF/1988. A chamada Constituição cidadã é fruto de intensos debates, que levaram à construção de um novo ambiente institucional, marcado por diversas mudanças e peculiaridades. E, por isso, a CF/1988 pode ser considerada um divisor de águas para a compreensão do funcionamento do Estado brasileiro.

Justamente em razão dessa profunda e complexa reconfiguração institucional, que impactou e continua afetando a configuração e o funcionamento da administração pública, acreditamos ser fundamental compreender o comportamento da burocracia de forma distinta do fenômeno de insulamento burocrático. Logo, esta seção discute fatores, fenômenos/dimensões, de diferentes ordens, sobretudo política, socioeconômica, jurídica e administrativa, que influenciam o *policymaking* no Brasil e, por conseguinte, as características de atuação dos burocratas no âmbito da administração pública federal. Para tanto, analisamos cinco grandes fenômenos/dimensões fundamentais para o novo arcabouço institucional brasileiro, todos, de alguma forma, impulsionados pela Constituição Federal de 1988: *i*) as mudanças políticas e as sociais; *ii*) o federalismo e a descentralização; *iii*) a participação e as novas formas de controle social; *iv*) a profissionalização da burocracia federal; e *v*) as reformas na gestão pública.

3.1 As mudanças políticas e as sociais a partir da CF/1988

Após mais de duas décadas de regime ditatorial, as deliberações da Assembleia Constituinte de 1986 que culminaram na promulgação da CF/1988 reestabeleceram as bases jurídicas de um Estado democrático de direito sob diversas perspectivas, especialmente nas dimensões republicana, política e social.

Em seus princípios fundamentais, a Carta restaura, do ponto de vista formal, a independência entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Com vistas à garantia do funcionamento pleno da democracia, preconiza-se a atuação autônoma, mas interdependente entre eles – com funções específicas de atuação e de controles mútuos. Além da divisão de poderes, também foi proposta a construção de órgãos de controle com o objetivo de garantir que os diversos poderes e órgãos pudessem atuar de forma legal, legítima e transparente. Embora a CF/1988 tenha estabelecido a distribuição das funções conforme preconiza o modelo padrão de separação dos poderes, na prática, a configuração do funcionamento do sistema político é marcada pela sobreposição de atribuições (Taylor, 2007).

Com efeito, o campo de estudos de políticas públicas vem se dedicando a investigar a dinâmica do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2005; 2009), bem como a atuação do Judiciário (Taylor, 2007; Carvalho, 2009). No primeiro caso, a despeito de interpretações diferentes acerca desse relacionamento, a literatura reconhece ser fundamental entender as características dos processos inerentes, tais como aprovação de projetos de leis do Executivo, gestão do orçamento e indicações para cargos públicos, para analisar tanto o *policymaking* no Brasil quanto a atuação da burocracia federal. Em relação a esta, os estudos sobre a judicialização das políticas públicas indicam que o Poder Judiciário é um ator-chave e sua atuação durante a redemocratização tem sido significativo, com decisões que afetam não apenas a interpretação de leis aprovadas e/ou políticas públicas em implantação, como também as decisões dos burocratas e dos parlamentares no momento da formulação (Taylor, 2007; Carvalho, 2009).

Outra consequência fundamental do reestabelecimento da independência dos poderes da República para a produção de políticas públicas e a atuação dos burocratas é a ampliação do sistema de controle dentro de um arcabouço de *accountability* democrático (Abrucio e Loureiro, 2004). Nesse caso específico, trata-se do controle institucional, materializado não apenas pelos mecanismos de controle interno, como também pelos parlamentares (comissão parlamentar de inquérito – CPI, sabatinas, orçamento etc.), no âmbito judicial (ações civis, constitucionalidades etc.) e no administrativo (auditorias do Tribunal de Contas).

Ainda no âmbito dos instrumentos de *accountability* democrático, a Constituição de 1988 também, em seus princípios fundamentais, reforça seu compromisso com o pluralismo político e a representatividade eleitoral. A ampliação dos direitos políticos básicos aos cidadãos, o livre funcionamento dos partidos políticos e das associações e o fim da censura, bem como o estabelecimento de eleições periódicas para os cargos do Executivo e Legislativo nas três esferas de governo, incorporam características e pressões essenciais ao entendimento da dinâmica do *policymaking*. Nesse sentido, o processo eleitoral exerce controle contínuo não apenas sobre os representantes eleitos, nos seus debates e arenas, mas também sobre os burocratas, entre os quais, normalmente, atuam subordinados a políticos.

Finalmente, na terceira dimensão, a social, por meio da qual o novo ordenamento constitucional incorporou inovações ao Estado de bem-estar social no Brasil. Em uma tentativa de romper com o modelo corporativista (Carvalho, 2002), vigente por décadas no país, a CF/1988 introduz um capítulo dedicado à universalização de um conjunto significativo de políticas sociais, que passam a ser vistas como direitos sociais. Nesse contexto, o Estado brasileiro, que era responsável pela provisão específica e determinada de alguns serviços a algumas parcelas sociais, a partir de 1988, passa a ser responsável pela provisão universal de serviços públicos a todos os brasileiros, de forma indiscriminada e, ainda, respeitando suas diversidades.

A garantia desses direitos, desde então, tem demonstrado ser um dos grandes desafios do Brasil, tanto pela magnitude do recorte populacional a ser contemplado como pelas complexidades da implementação, que envolve uma multiplicidade de atores e restrições orçamentárias, operacionais e de recursos humanos. Não obstante, os resultados, em termos de avanços tanto na construção das capacidades dos novos sistemas de provisão de políticas sociais quanto de impacto nas melhorias das condições da população brasileira, foram bem-sucedidos, mesmo que ainda incompletos (Ipea, 2015).

Em síntese, é notório que todas essas mudanças, tanto aquelas introduzidas pela Constituição de 1988 quanto aquelas resultantes de suas consequências, nas suas dimensões republicana, política e social, refletiram num contínuo processo de aumento de demandas ao Estado por mais e melhores políticas, canalizadas pelos instrumentos formais e informais de *accountability* que o novo ordenamento institucional brasileiro propiciou.

3.2 Federalismo e descentralização

A CF/1988 introduziu mudanças institucionais no desenho do federalismo brasileiro. Tais modificações foram essenciais na reconfiguração das relações intergovernamentais, haja vista que resultaram em transformações nos processos de financiamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas no país, com destaque para os processos de descentralização fiscal e das políticas sociais.

A premissa básica era da subsidiariedade, ou seja, de que o ente mais próximo do cidadão deveria se responsabilizar pela resolução de suas demandas, de forma a viabilizar a provisão de serviços e a fortalecer o exercício da democracia. A CF/1988 propõe, portanto, a existência de três entes federativos autônomos e interdependentes – municípios, estados e governo federal. Também propõe uma divisão de competências e formas de arrecadação. Essas mudanças acabam impactando na forma de atuação do Estado brasileiro e, acima de tudo,

no formato e tamanho da administração pública, que passa a requerer novas formas de atuação, novo corpo burocrático e mecanismos de coordenação para dar conta do ambiente institucional construído para a provisão de serviços públicos universais reconhecidos como direitos.

Como a literatura demonstra, de modo geral, o texto constitucional promoveu o padrão cooperativo do federalismo, no qual os municípios se tornaram principal lócus da implementação das políticas públicas no Estado brasileiro, sobretudo das políticas sociais (Arretche, 2004; Souza, 2005; Franzese e Abrucio, 2009). Em termos fiscais, as prefeituras passaram a exercer competência legal para arrecadar impostos e taxas específicas, que são suscetíveis à deliberação do Legislativo local, além de terem sido beneficiadas com o reordenamento das transferências federais e estaduais. O consequente incremento da receita dos municípios e sua capacidade de arrecadação influenciam não apenas a governança local, mas também a provisão das políticas públicas universais (Afonso e Araújo, 2000; Souza, 2005). Essa fase, identificada por Oliveira (2008) como descentralização autonomista, foi baseada numa lógica descentralizadora constitutiva dos movimentos redemocratizantes e se voltava à garantia de ampla autonomia para a formulação e a implementação de políticas no âmbito local. Isso se concretizou mais fortemente em áreas como saúde e educação, nas quais os municípios passaram a se responsabilizar fortemente pela provisão de serviços universais.

No entanto, como a literatura demonstrou, esse movimento se altera a partir da metade dos anos 1990.

> Na segunda metade da década de 1990, a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição, sofreu restrições. Ela resultou de dois movimentos do governo federal. O primeiro foi motivado pela forma como se tratou de enfrentar as restrições macroeconômicas associadas à estabilização da moeda, depois do Plano Real. O segundo foi consequência dos esforços para garantir recursos aos programas sociais (Almeida, 2005, p. 35).

Assim, o recém-instituído federalismo cooperativo brasileiro passa a enfrentar um conjunto de desafios decorrentes da disparidade histórica entre as regiões e os municípios, além das dificuldades decorrentes da extensão do território nacional (Melo, 1996). Essas dificuldades levaram a processos muito heterogêneos de implementação de políticas públicas nas últimas décadas, que se concretizaram em desigualdade nos resultados de políticas sociais entre os diferentes municípios. É nesse sentido que a literatura aponta um movimento crescente, pós-Constituição de 1988, de recentralização ou estabelecimento de coordenação federativa, a partir do final dos anos 1990 (Almeida, 2005; Arretche, 2012; Souza, 2005).

Arretche (2012) argumenta que esse processo teve suas bases estabelecidas ainda na CF/1988, que garantiu amplo poder decisório à União no que diz respeito à definição dos formatos de diversas políticas (implementadas por municípios), especialmente na dimensão da arrecadação. Analisando o processo, Oliveira (2008) argumenta que, nesse período, várias políticas sociais passaram a introduzir restrições e determinações federais sobre como e onde os governos subnacionais deveriam aplicar os recursos de diversas políticas. Inaugura-se uma fase que a autora denomina de descentralização dirigida, com recursos repassados pelo governo federal aos municípios, mas vinculados a políticas específicas e a processos de execução e monitoramento definidos em nível central.

Assim, embora os municípios continuassem sendo os protagonistas no processo de implementação das políticas, a formulação e as principais decisões sobre elas passaram a ser tomadas em nível federal. Arretche (2012) argumenta que nesse processo é preciso fazer uma distinção entre a autonomia decisória (*policy decision making*) e a autonomia para execução (*policymaking*). Esta continuava sendo garantida aos municípios, mas aquela vinha sofrendo fortes restrições.

O governo federal passa, portanto, a ser protagonista do processo de coordenação federativa, com ampla responsabilidade em termos de regulação, financiamento e controle das políticas. Como sintetiza Arretche (2012, p. 201),

> distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante (...) no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.

Nesse contexto, a análise da produção e implementação de políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988 passa necessariamente por compreender o papel dos diversos entes federativos e, acima de tudo, as formas de relação e coordenação estabelecidas entre as diferentes políticas. Como apontam Lotta e Favareto (2016), a dimensão da coordenação federativa, ou relações verticais, se torna um elemento explicativo essencial das dinâmicas de formulação e execução, nas quais as burocracias passam a atuar em processos decisórios mais compartilhados entre diferentes entes federativos (Cavalcante e Lotta, 2015).

3.3 Participação e novas formas de controle social

Outro eixo importante de mudanças provocadas pela CF/1988 diz respeito às novas formas de participação e controle social. Em parte por influência dos debates internacionais sobre a crise dos sistemas de representação democrática, em parte pelo movimento de redemocratização brasileiro, a Carta constitucional agregou uma versão mais ampla do exercício da democracia, que se daria não apenas de

forma representativa e indireta, mas também participativa e direta. Foram instituídas diversas instâncias de participação direta, como conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, entre outros, que buscavam ampliar os atores envolvidos no processo decisório.

Como demonstra a literatura, nos primeiros anos pós-1988, houve um florescimento de experiências no âmbito municipal, que foi palco de inovações e experimentalismos relativos à institucionalização da participação social (Avritzer e Navarro, 2003; Avritzer, 2007; 2010a). Já a partir dos anos 2000, em particular nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um conjunto de conferências, além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação e o plano plurianual participativo (Brasil, 2014).

As últimas décadas, portanto, foram marcadas pela institucionalização de espaços de participação que geraram um original sistema participativo, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promoverem a participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas (Silva, Lopez e Pires, 2010). Mesmo com uma variada capacidade de gerar resultados efetivos, como demonstra a literatura, a institucionalização dos espaços de participação trouxe para a agenda da análise e da gestão das políticas públicas um elemento de complexificação do processo decisório, marcado pelo envolvimento de distintos atores e interesses em arenas de tomada de decisão coletivas.

Em paralelo à agenda de ampliação dos processos participativos, a Constituição de 1988 traz à agenda o tema da ampliação do controle social e da responsabilização. Esta agenda, já proposta pela CF/1988 quando cria canais de controle social e espaços de prestação de contas, foi ainda fortalecida pela agenda internacional ligada ao *new public management* ao longo dos anos 1990. A ideia central era a necessidade de ampliação da transparência e responsabilização dos agentes estatais, elemento imprescindível para que o Estado atuasse de maneira mais condizente com um contexto democrático. O conceito central dessa nova perspectiva é o de *accountability*, conceituado como "o processo de ser chamado para prestar contas por alguma autoridade em função da ação de alguém"[7] (Mulgan, 2000[8] *apud* Hupe e Edwards, 2012, p. 184).

Para a literatura, o controle social traz diferentes benefícios para o exercício da responsabilização, como a ampliação do espaço público e o fortalecimento da relação Estado-sociedade. Além disso, o controle social teria ainda um duplo

7. "*a process of being called to account by some authority for one's action*".
8. Mulgan, R. Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

efeito: inclusão de cidadãos na definição das estratégias e ganho de legitimidade para atuação do Estado, diminuindo custos de transação das políticas públicas (Bresser-Pereira e Grau, 2006, p. 48). Os autores apontam, no entanto, que o êxito do controle social pressupõe estabelecer articulação entre mecanismos de controle e democracia representativa, além do fortalecimento das capacidades institucionais e o incentivo à participação (Bresser-Pereira e Grau, 2006, p. 48). Ou seja, assim como o tema da participação social, a ideia de controle e responsabilização é fortalecida com a promulgação da Constituição de 1988, tem experiências crescentes e exitosas em contextos locais e nacionais, mas sua institucionalização não é suficiente para a garantia de bons resultados em termos de melhora e legitimação dos processos decisórios.

3.4 Profissionalização da burocracia federal

Como ficou claro na discussão sobre insulamento burocrático, um fator determinante da sua existência é a prevalência de disparidades quanto à capacidade e profissionalização da burocracia do governo federal. Logicamente, essa característica do funcionamento do Estado brasileiro não foi momentânea do período em que os anéis burocráticos ou os bolsões de eficiência se destacavam na administração pública, e, por isso, foram analisados.

A institucionalização das características de uma burocracia não é consequência de um único momento histórico ou fruto da decisão de um governo, mas envolve um conjunto abrangente de mudanças suscetíveis a transformações socioeconômicas, tecnológicas e políticas (Cavalcante e Carvalho, 2017). No Brasil, uma característica marcante é a heterogeneidade do seu corpo funcional. Coexiste um padrão pouco eficaz, marcado pela baixa qualificação e por práticas clientelistas, e outro mais próximo do modelo clássico weberiano de burocracia (Carvalho, 2011). Desde o período colonial, diversas reformas administrativas, fortemente influenciadas pelas subjacentes transformações políticas, sociais e econômicas, reconfiguraram as características do serviço público brasileiro.

Cabe destacar a reforma administrativa proposta pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelecia nova organização da administração pública federal e do pessoal civil, regras de administração orçamentária e financeira, compras governamentais e organização. Com diretriz descentralizadora e incentivos à flexibilidade gerencial, sobretudo na administração indireta, a reforma criou algumas carreiras baseadas em princípios meritocráticos, além da modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista. Como consequência, o fosso entre o Estado tecnocrático e moderno na administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta foi intensificado, o que explica, em boa medida, o fenômeno do insulamento burocrático (Carvalho, 2011; Torres, 2012).

Do mesmo modo, a Constituição de 1988 também é central na compreensão do funcionamento da burocracia, em especial, em razão da universalização da obrigatoriedade de concurso público para ingresso no serviço público e da valorização de escolas de governo como estratégia de capacitação contínua do quadro de pessoal. Desde então, vários fatores vêm impactando a configuração e as características da força de trabalho no Estado, e, em boa medida, têm sinalizado para a profissionalização e o fortalecimento dos burocratas como atores centrais do *policymaking*.

Em relação ao emprego público no Brasil, em linhas gerais, o percentual, historicamente, tem sido abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda mais se comparado a nações com Estado de bem-estar social de caráter universal (Cardoso Junior, 2011). Todavia, a expansão das atribuições do Estado brasileiro pós-CF/1988 pode ser mais bem visualizada no incremento da participação dos municípios no emprego público do país, haja vista o forte viés descentralizador na implementação das políticas sociais.

No âmbito do Executivo federal, dois movimentos são bem definidos. O primeiro, entre 1989 e 2003, de enxugamento, influenciado pela intensificação de privatizações de empresas estatais (em especial nos anos 1990) e de terceirizações de serviços auxiliares no serviço público, bem como pelas reformas previdenciárias, que culminaram no aumento do quantitativo de aposentadorias (Freire e Palloti, 2015). O segundo, de recomposição, resulta não apenas em um aumento no quadro funcional civil, de 480 mil para 615 mil, entre 2003 e 2014, mas também na diversificação nos ingressos, incluindo novas carreiras, em áreas como infraestrutura, política social e regulação (Cavalcante e Carvalho, 2017).

Quanto à política salarial, dimensão importante de valorização da burocracia, constantes incrementos reais nas remunerações das carreiras do Executivo federal ocorreram, principalmente entre 2004 e 2010, quando o país vivenciou maior crescimento do produto interno bruto – PIB (Cavalcante e Carvalho, 2017). A escolaridade do servidor também é relevante. Nesse ponto, juntamente com a recomposição da força de trabalho, observa-se um processo de evolução no nível de escolaridade, que, teoricamente, tende a gerar influência positiva sobre a produtividade na administração pública. Além da educação pregressa, cabe destacar o fenômeno de proliferação de escolas de governo, com a missão de fomentar uma permanente capacitação dos servidores, e que têm desempenhado importante papel no desenvolvimento profissional contínuo da burocracia. No âmbito federal, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) institui, desde 2006, a capacitação como atividade permanente no decorrer de toda a trajetória profissional do servidor (Fonseca *et al.*, 2015).

Por fim, outro fator-chave da valorização e profissionalização da burocracia federal envolve a ocupação de cargos comissionados. O governo federal adota o modelo híbrido, isto é, os cargos são providos tanto por servidores concursados

quanto por profissionais de fora do serviço público (OCDE, 2010). Apesar da discricionariedade nas nomeações, majoritariamente, os cargos comissionados são providos por servidores permanentes do Estado, mesmo os mais altos e mais bem remunerados vêm, cada vez mais, sendo ocupados por burocratas de carreira (Brasil, 2015).

O nível de profissionalização da burocracia federal brasileira é destacado positivamente quando comparado a países em desenvolvimento (Evans e Rauch, 1999) ou aos vizinhos da América Latina (Stein *et al.*, 2006). Apesar da persistência da heterogeneidade na força de trabalho, o processo de evolução histórica e, sobretudo, os avanços recentes indicam evidente amadurecimento do corpo burocrático, especialmente o federal, sob diferentes perspectivas: formação acadêmica, contínua capacitação, ocupação crescente de cargos do alto escalão e atratividade remuneratória. Ademais, os estudos também demonstram valorização da meritocracia na destinação de cargos comissionados para servidores mais escolarizados e experientes (Cavalcante e Lotta, 2015).

Em suma, nota-se o reconhecimento da importância das capacidades da burocracia para o fortalecimento do Estado e a produção de políticas públicas. Nesse sentido, é cada vez mais relevante o papel de atores burocráticos, não insulados, mas, sim, com condições de circular entre diferentes organizações e contextos, de modo a construir articulações e estabelecer relações, e capazes de compreender diferentes sintaxes da administração pública.

3.5 Reformas na gestão pública

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil, assim como outros Estados ocidentais, passou por profundas transformações nos últimos anos, relacionadas a novos desafios provocados pelas mudanças sociais, econômicas, políticas e, no caso brasileiro, constitucionais, que trouxeram para a agenda da gestão pública novos dilemas a serem enfrentados – dilemas esses que pressionaram por novos processos de reformas. A agenda de enfrentamento da crise fiscal dos anos 1970, com forte componente político, ideológico e, sobretudo, econômico, refletiu em um amplo movimento de reforma voltado a alterar o papel do Estado, sob o argumento da necessidade de legitimar o Estado, melhorar a qualidade da prestação dos serviços e garantir sua atuação mais eficiente – para adequar os gastos à arrecadação em meio à crise. Essas reformas foram estruturadas dentro do modelo abrangente denominado *new public management*, ou nova gestão pública.

Em síntese, prevalece a percepção de que o movimento gerencial consistiu-se em uma miríade de conceitos e iniciativas que, apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares, em termos de mudanças na administração pública, que podem ser explicadas por fatores como

a dependência da trajetória (*path dependence*) de cada nação, arcabouço institucional pré-existente, relações entre forças políticas, transformações econômicas e tecnológicas, dentre outras (Verhoest e Bouckaert, 2005; Verhoest, Bouckaert e Peters, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2011).

No Brasil, a reforma gerencial se concretizou por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Em linhas gerais, a proposta era abrangente e visava, dentre outras finalidades, aumentar a governança do Estado com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe seriam próprias; à descentralização; e substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada (Brasil, 1995).

Como resultado, a implantação do PDRAE foi bem-sucedida no que tange ao processo de privatizações e, por conseguinte, de criação de agências reguladoras, bem como na redução da força de trabalho e terceirização, como vimos no tópico anterior. Entretanto, no que tange às propostas de criação de agências executivas e organizações sociais para atuarem com base em contratos de gestão, foram bem mais modestas do que o previsto no governo federal. Entretanto, é importante salientar que, apesar das limitações e resultados aquém, sem dúvida, a reforma gerencial promoveu avanços inegáveis não apenas para o governo federal, mas também para os subnacionais, na medida em que introduziu instrumentos e princípios de gestão por resultados que, desde então, passaram a fazer parte da rotina de trabalho da burocracia brasileira, tais como estratégias descentralizadoras, avaliações de desempenho, preocupação com a avaliação e o monitoramento das políticas públicas e orçamento por resultados.

Internacionalmente, algumas configurações alternativas ao *new public management* variaram entre os países e em determinados momentos ao longo do tempo. Em linhas gerais, a literatura defende a predominância de um conjunto de tendências (princípios e/ou ferramentas) de gestão que vêm norteando o funcionamento do setor público e a produção de políticas públicas (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Dunleavy *et al.*, 2006), quais sejam: aumento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*); promoção do governo eletrônico (*e-government*); novos arranjos de políticas públicas, com papel mais ativo dos cidadãos; atuação em redes e parcerias; e ampliação na utilização de tecnologia de informação e comunicação (TIC).

Essas tendências demonstram claramente o quão mais complexa e dinâmica se tornou a gestão das políticas governamentais, que incorporaram não apenas a eficiência, mas também outros valores, como equidade, participação social,

efetividade e colaboração. No caso da administração pública federal, Cavalcante e Camões (2015) comprovam que tais ferramentas e princípios de gestão também fazem parte da realidade dos burocratas, em especial em políticas implementadas com a utilização de TICs e da atuação em redes como estratégias de melhorias dos serviços públicos.

4 INSULAMENTO BUROCRÁTICO OU GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA?

Procuramos demonstrar, com um olhar ampliado sobre as transformações institucionais nas últimas décadas no Brasil, que o funcionamento do Estado e, por conseguinte, a atuação da burocracia caminham para a constituição de uma configuração bastante distinta daquela detectada pelos estudos clássicos de insulamento burocrático. A ideia central é que os problemas transversais, dinâmicos e incertos a serem enfrentados pelas políticas públicas requerem soluções complexas que contemplem esse novo arcabouço institucional. Esse, por sua vez, molda os processos, suas arenas decisórias, os interesses e as preferências dos atores.

É importante reconhecer que as mudanças institucionais, resultantes das transformações de diversas ordens, afetam não apenas o modo de atuação da burocracia estatal, mas também a forma como o campo de pesquisa deve analisar cientificamente esse fenômeno. Para compreender esse novo contexto, suas características e peculiaridades, uma alternativa analítica é se apoiar no conceito de governança.

O paradigma de governança se distingue tanto da nova gestão pública quanto da administração pública burocrática ortodoxa e possui diferentes vertentes, que vêm se constituindo desde os anos 1990, com um significado próximo a capacidades de governo em novos tempos e contextos, marcados por pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação (Howlett e Ramesh, 2016).

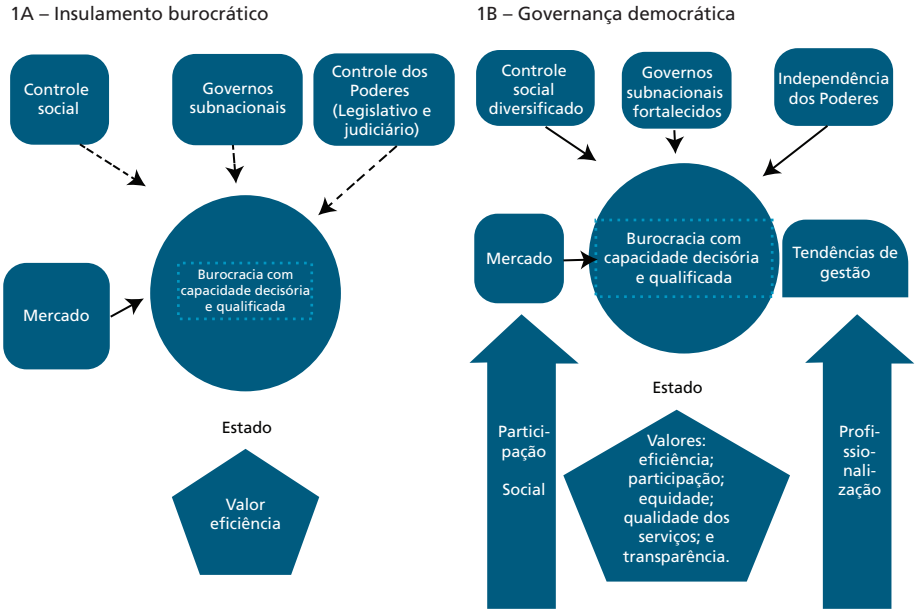
Dentre essas vertentes, vale destacar duas: governança para resultados e governança colaborativa (Martins e Marini, 2014; Salomon, 2002). A primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *new public management*, devido à preocupação central com o desempenho, representado pela soma de esforços (economicidade, execução e excelência) e resultados (eficiência, eficácia e efetividade). Nessa corrente, a governança consiste em gerar valor público com menos recursos via capacidades institucionais para resultados. Já a governança colaborativa também visa à geração de valor público, porém mediante a constituição de capacidades e qualidades institucionais pautadas na colaboração entre agentes públicos e privados. Assim, cocriação ou governança em rede de serviços e políticas públicas tendem a gerar valor não apenas no desempenho, mas também no envolvimento social.

Em ambos os casos, observa-se a crescente preocupação com as capacidades estatais tanto com o "para quê" quanto com o "como". Do mesmo modo, cabe salientar o debate sobre arranjos institucionais, isto é, "conjunto de regras,

mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica" (Pires e Gomide, 2014, p. 19). Eles têm assumido formatos e modelos diferentes, considerando as dinâmicas específicas de cada contexto em que são implementados (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

É justamente nesse debate que propomos um novo modelo para se analisar a atuação da burocracia e o funcionamento do Estado brasileiro. A figura 1 procura sintetizar a complexa configuração da governança democrática e as diferenças em relação ao insulamento burocrático.

FIGURA 1
Insulamento burocrático e governança democrática



Elaboração dos autores.

Por um lado, o conceito de insulamento burocrático, a partir de diferentes abordagens – anéis burocráticos (Cardoso, 1974), administração paralela (Lafer, 2002) e bolsões de eficiência (Evans, 1993) –, parte da premissa de que a interação entre a política e a burocracia gera efeitos negativos, pois os interesses político-partidários, de curto prazo, se sobreporiam aos técnico-burocráticos, voltados aos interesses governamentais e sociais de longo prazo, afetando sobremaneira o funcionamento do Estado. Nesse contexto, o insulamento seria o mecanismo para blindar a burocracia pública dos interesses privados, protegendo-a dos interesses políticos. Por outro lado, o que as análises pré-1988 demonstram é que o insulamento

pode gerar resultados negativos, não apenas em função do *deficit* democrático, mas também porque o isolamento possibilita que a interação política-burocracia seja somente direcionada às pressões e ao atendimento às demandas de grupos econômicos específicos, que conseguem acesso privilegiado à burocracia pública. Este tipo de insulamento ocorreria a partir da institucionalização do padrão de relacionamento entre setores estratégicos do governo e interesses privados bem articulados e com acesso direto ao poder, mas sem qualquer mecanismo de controle social.

Já a governança democrática reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexa. Nesse sentido, pressupõe internamente, num contexto de mudanças pós-reformas gerenciais, que os Estados busquem alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento de dois tipos de capacidades estatais: capacidades técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas) e capacidades políticas – habilidade dos agentes para expandir a articulação e a interlocução com diferentes atores sociais (Gomide e Pires, 2014). Essas duas dimensões de capacidades são centrais para a compreensão de como os Estados avançam institucionalmente, gerando desenvolvimento nacional com bases consistentes e legitimidade estatal, numa conjugação de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

É, portanto, a partir do desenho de novos arranjos institucionais voltados à governança que os Estados buscam superar problemas de articulação – alguns deles criados pelas próprias reformas gerenciais. A perspectiva de governança democrática se torna, assim, uma configuração que reconhece a diversificação dos mecanismos de coordenação entre os atores em ambientes complexos e permite, dessa forma, aprofundar e aprimorar a produção de políticas públicas.

Enfim, podemos dizer que, num contexto de governança democrática, diminuem-se sobremaneira as chances de insulamento burocrático, dada a presença de mecanismos importantes de controle da burocracia e da sua influência pela esfera política aqui tratados: intersetorialidade (integração horizontal); coordenação federativa (integração vertical); e dimensão participativa.

A burocracia passa, nesse contexto, a atuar de forma muito mais "responsiva", e o insulamento deixa de ser percebido como uma estratégia para aumentar as chances de êxito de políticas prioritárias, como era no contexto autoritário brasileiro. No atual cenário, o insulamento é sinônimo de baixa efetividade dos mecanismos de controle aqui apresentados, uma situação de maior complexidade do que aquela que lidava, dicotomicamente, com maior ou menor influência de atores externos, políticos ou sociais específicos. Com isso, distinguimos insulamento em contextos autoritários daqueles que podem surgir em contextos de governança democrática,

tal como vivenciamos hoje no Brasil. Essa distinção parece-nos essencial para uma discussão mais atualizada sobre a relação entre política e burocracia, e esta é a contribuição que este trabalho pretende deixar para este debate.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

AFONSO, R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *In*: NEVES, G. *et al.* (Orgs.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017**: governança e a lei. Visão geral. Washington: Banco Mundial, 2017.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010.

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-33, 2010.

BRASIL. **Participação social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. **Boletim Estatístico Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília, v. 18, n. 212, jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. *In*: NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Orgs.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. *In*: _____. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **A construção da democracia**: estudos sobre política. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, v. 44, p. 315-335, 2009.

_____. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. R. S. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, Lima, Peru. **Anais**... Lima: Clad, 2015.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

DUNLEAVY, P. *et al*. New public management is dead: long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, jul. 2006.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

_____. **The capacity enhancing developmental State**: concepts and national trajectories. *In*: CEDE – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO. Seul: Unrisd-Koica, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999.

FONSECA, D. *et al*. **Sistema de escolas de governo da União**: perfil, identidade e desafios para institucionalização. Brasília: Enap, 2015. (Cadernos Enap, n. 40).

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009.

FREIRE, A.; PALLOTI, P. **Servidores públicos federais**: novos olhares e perspectivas/organização. Brasília: Enap 2015.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública: los mitos a vencer. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al*. (Orgs.). **Política y gestión pública**. Caracas: Clad; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governant failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, dez. 2016.

HUPE, P.; EDWARDS, A. The accountability of power: democracy and governance in modern times. **European Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 177-194, jul. 2012.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 23, 2015.

LAFER, C. **JK e o Programa de Metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 737-776, 2005.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. R. (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan.--abr. 1997.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, maio-ago. 2014.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

NORTH, D. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório da OCDE. Brasília: OCDE, 2010.

OLIVEIRA, V. E. A descentralização inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. *In*: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Orgs.). **20 anos de Constituição**. São Paulo: Editora Paulus, 2008.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores do PAC. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão**. Brasília: Enap, 2015.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian state. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

SILVA, F. S.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, livro 9.

SALOMON, L. M. **The tools of government**: a guide to the new governance. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

_____. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STEIN, E. *et al*. **A política das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

SVARA, J. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, mar.-abr. 2001.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TORRES, M. D. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G. Machinery of government and policy capacity: the effects of specialisation and coordination. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to state policy capacity**: global trends and comparative perspectives. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; PETERS, G. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 3, p. 325-348, 2007.

CAPÍTULO 3

BUROCRACIA E CAPACIDADE ESTATAL NA PESQUISA BRASILEIRA

Alexandre Gomide[1]
Ana Karine Pereira[2]
Raphael Machado[3]

1 INTRODUÇÃO

O entendimento das políticas públicas, dos seus impactos e desdobramentos só é possível a partir da análise do Estado, que permanece como um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países, mesmo em face das mudanças pautadas pela democratização[4] e globalização; e o avanço do mercado no fornecimento de serviços públicos. Apesar dessa relevância, há uma "estranha ausência" de estudos sobre o funcionamento do Poder Executivo e da burocracia governamental na ciência política contemporânea, implicando a necessidade de melhor entendimento sobre os processos e as dinâmicas internos ao Estado (Fukuyama, 2012; Marques, 2013). Nesse sentido, o estudo das capacidades estatais esclarece como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas.

O uso do conceito de capacidades estatais vem reflorescendo. Inicialmente associado à literatura sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), ele vem sendo também utilizado na bibliografia sobre políticas públicas e governança, em movimento de ampliação da perspectiva temática, englobando assuntos diversos, tais como desigualdade social (Sátyro, 2014); segurança pública (Hendrix, 2010; Addison, 2009); corrupção governamental (Bersch, Praça e Taylor, 2017); entre outros. Contudo, apesar da proliferação do uso sob diferentes perspectivas metodológicas, sobressai a inexistência de consenso sobre uma definição unicamente aceita, tornando-o um "conceito essencialmente contestado" (Gallie, 1956).

Além das diferentes definições, meios de observação e propósitos no uso, as análises que se utilizam do conceito são também acusadas de fornecer explicações

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições da e da Democracia (Diest/Ipea).
2. Professora adjunta da área de ciência política da Universidade Federal de Goiás (UFG).
3. Pesquisador visitante no Ipea.
4. A democracia tende a incluir mais atores nos processos decisórios. Se, por um lado, este processo tem o potencial de aumentar o poder infraestrutural (Mann, 2008) e as capacidades relacionais do Estado, ampliando a legitimidade, por outro lado, ele pode levar à fragmentação ou à incoerência das suas ações.

circulares ou tautológicas (Kocher, 2010). Muitos desses problemas resultam do fato de a capacidade estatal ser um fenômeno latente e não observável diretamente – apesar do seu forte apelo intuitivo.

Como veremos, a capacidade estatal foi associada à existência de burocracias no aparelho administrativo do Estado, com as características do tipo ideal weberiano, ou seja, fundamentada nos pressupostos da especialização das funções, da meritocracia, do formalismo, da hierarquia e da impessoalidade (Weber, 1991). Ainda hoje, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal de burocracia de Weber para o caso brasileiro. Contudo, alguns autores questionam a validade do modelo weberiano como fator suficiente para o entendimento da capacidade do Estado brasileiro, apresentando outras dimensões constitutivas do conceito. Dessa maneira, este capítulo visa reconstituir brevemente a origem do conceito, apresentar uma discussão sobre a sua operacionalização e discutir como ele vem sendo aplicado na literatura científica brasileira recente.

Para tais objetivos, o capítulo encontra-se organizado da seguinte maneira. A seção que se segue traça a origem do conceito e as variações recentes no seu uso. Subsequentemente, discutem-se formas de operacionalizar esta concepção, que tem caráter latente e, portanto, não observável diretamente. Finalmente, o uso do conceito na pesquisa brasileira recente é exemplificado por meio da análise de alguns trabalhos selecionados. O texto se encerra coligindo os principais argumentos levantados nas seções anteriores, à guisa de conclusão.

2 A ORIGEM E AS VARIAÇÕES NO USO DO CONCEITO

O conceito de capacidades estatais foi marcado pelas pesquisas nos campos das ciências sociais e da economia política acerca da formação do Estado e do seu papel na promoção do desenvolvimento (Cingolani, 2013). No clássico livro *Bringing the State back in*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) argumentaram que o Estado não poderia ser visto como simplesmente uma arena de luta entre interesses econômicos mediados por classes ou grupos sociais, como apregoam as abordagens pluralistas e marxistas, mas como um ator em si mesmo. Naquele livro, Skocpol (1985) veio a definir os conceitos de autonomia e capacidade estatal. O primeiro relacionado à possibilidade de as burocracias do serviço público formularem e perseguirem políticas que não são simplesmente o reflexo das demandas ou dos interesses de grupos ou classes sociais; o segundo associado à implementação daquelas políticas, especialmente em face da oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou de circunstâncias socioeconômicas adversas. Portanto, o Estado pode possuir autonomia para fixar suas políticas, bem como ter capacidade para implementá-las.

Em relação à capacidade do Estado, os principais elementos acionados pelos autores histórico-institucionalistas remetem ao tipo ideal weberiano de burocracia.

Dessa forma, a capacidade é associada ao processo de construção institucional de uma burocracia meritocrática e corporativamente coerente. Nas palavras de Rueschemeyer e Evans (1985, p. 50, tradução nossa):

> quais características do aparato estatal tornam sua intervenção mais efetiva? A resposta clássica é dada por Max Weber: a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização de atividades administrativas em larga escala. O tipo ideal weberiano identificou uma série de quesitos críticos: coesão corporativa da organização, diferenciação e insulamento em relação ao ambiente social, localização inequívoca da tomada de decisão e dos canais de autoridade, assim como características internas que promovem a racionalidade instrumental e o ativismo.

Da mesma forma, os debates sobre autonomia do Estado têm influência weberiana, pois a coerência corporativa exige que os burocratas sejam isolados das demandas da sociedade circundante. O insulamento, por sua vez, é ampliado pela atribuição de um *status* distintivo e recompensador aos burocratas. Para Rueschemeyer e Evans (1985), a ênfase na autonomia burocrática também tem inspiração neomarxista, que defende a "autonomia relativa" da burocracia estatal em relação aos grupos da classe dominante. Na literatura de capacidades estatais, a autonomia da burocracia aparece como um elemento essencial para evitar o reflexo da fragmentação de interesses existentes entre os grupos sociais na estrutura do Estado, permitindo a elaboração e a implementação de objetivos e metas coerentes no longo prazo (Skocpol e Finegold, 1992), apesar de a ideia de que os próprios burocratas podem fixar metas e definir tarefas independentemente dos desejos dos políticos não ser possível sob a definição weberiana.

Contudo, a autonomia do Estado depende de condições estruturais e conjunturais, sendo, portanto, variável (Rueschemeyer e Evans, 1985). Skocpol (1985) reforça que a autonomia não seria uma característica estrutural e fixa de nenhum Estado, uma vez que ela pode ir e vir à medida que as organizações burocráticas sofrem transformações, tanto internamente quanto em suas relações com grupos sociais e outras partes do governo. Do mesmo modo, se o fundamento da capacidade do Estado reside na existência de um corpo de funcionários qualificados e de instrumentos adequados para utilização nas políticas, tais características também variam com o tempo, entre as áreas de políticas públicas e de acordo com os arranjos político-institucionais existentes em cada área de ação pública. Coube a Evans (1993; 1995) aprofundar tais elaborações. Para ele, a capacidade estatal não derivaria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes. Assim, o autor argumenta que a associação entre autonomia e capacidade não seria sempre positiva; ao contrário, em contextos de transformações estruturais, seria exigido da burocracia pública conexões com o setor privado. Para exemplificar seu argumento, Evans cita o caso do Estado desenvolvimentista japonês, no qual existiu uma burocracia estatal

com as características do tipo ideal weberiano, mas que contava com sistemas de relacionamento formais e informais com os atores privados. Para Evans, tais conexões colaboraram para a contínua negociação e renegociação de metas que marcaram as ações governamentais no período, aumentando sua efetividade. Assim, as capacidades estatais implicam existência de organizações que podem gerar incentivos para induzir seus burocratas a perseguir metas coletivas e a assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado – e não apenas em liberdade para tomar decisões (autonomia). O autor cunha daí o conceito de "autonomia inserida".

Para Evans (1993), a combinação entre autonomia e inserção depende tanto do caráter historicamente determinado do aparelho do Estado quanto da estrutura social circundante. Neste aspecto, sobressai a importância de uma base política e social de apoio às ações do Estado (Vom Hau, 2012). Tal base, por sua vez, seria a resultante da correlação de forças políticas construídas em torno do projeto de desenvolvimento em implementação. Ademais, deve existir coesão de propósitos e compartilhamento de convicções entre os escalões superiores e os burocratas. O caso sul-coreano, enquadrado por Evans (1993) na categoria de Estado desenvolvimentista – em contraposição aos Estados intermediários e predatórios –, exemplifica e reforça a importância do apoio político e social para a atuação estatal, assim como ressalta a variação da relação entre autonomia, inserção e capacidades a partir de fatores conjunturais e estruturais. Segundo o autor, na Coreia do Sul, somente com a ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e estreitos laços pessoais e organizacionais, entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado pôde ser capaz de conquistar sua autonomia. Os burocratas envolvidos no golpe liderado por Park Chung Hee eram unidos tanto por convicções reformistas quanto por estreitos laços interpessoais, desenvolvidos simultaneamente na experiência de trabalho e em fortes laços de rede interpessoais, originários da academia militar. Assim, a inserção foi necessária para a obtenção de informações e para contar com o apoio do setor privado para a efetiva implementação das ações.

Evans (2011) também argumenta que a eficácia das políticas públicas em Estados democráticos exigiria correspondência da sociedade, dos beneficiários das ações: seria inútil conectar o aparelho do Estado a um conjunto fragmentado de atores sociais sem qualquer capacidade de interlocução ou representação de interesses na política em questão. Por isso, o conceito de autonomia inserida é dinâmico e relacional. Para o autor, uma vez que o desenvolvimento contemporâneo não se restringe apenas à transformação produtiva, mas também à ampliação das capacitações humanas (Sen, 1999), a parceria entre o Estado e o empresariado privado já não é suficiente para a ação efetiva do Estado – podendo ser até mesmo contraproducente.

Congruente a esse registro, Mann (1984) associou o poder do Estado à capacidade deste de adentrar a sociedade e, com isso, executar suas decisões por todo

o território. Este processo implicaria uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, o que ele denominou de poder infraestrutural do Estado (em oposição ao poder despótico). Para Mann, o poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos (Mann, 2008).

Recentemente, autores do campo da ciência política e da administração pública vêm trabalhando o tema das capacidades do Estado para produção de políticas públicas (*state policy capacity*) em contexto de globalização. Painter e Pierre (2005) argumentam que as capacidades necessárias aos Estados contemporâneos para produzir políticas públicas não seriam as mesmas dos anos de 1960 ou 1970, pois elas se baseavam em diferentes recursos e apresentavam outras manifestações. Segundo os autores, as "capacidades governativas" (*governing capacities*) estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos; gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados; e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. A forma como Painter e Pierre trabalham o conceito chama atenção para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, tendo como indicadores a existência e a disponibilidade de um conjunto de instrumentos ou sistemas de apoio para uso em ações específicas. Exemplos destes instrumentos seriam as regras de mérito para entrada no serviço público, os procedimentos de decisão, os mecanismos de coordenação de políticas, as estruturas de intermediação de interesses, os arranjos de consulta pública, entre outros. Contudo, as formas pelas quais esses instrumentos e recursos são colocados em uso dependem das necessidades e contingências particulares, variando conforme o caso. Desse modo, tais instrumentos e recursos podem ser vistos como variáveis independentes em um conjunto de relações causa-efeito que determinariam as capacidades do governo em contextos particulares, sendo que, para especificar e identificar tais sistemas, são necessárias teorias capazes de produzir hipóteses a serem testadas empiricamente.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) trabalham o conceito de "capacidades para políticas públicas" (*policy capacity*) por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Os autores elaboraram um arcabouço teórico capaz de operacionalizar o conceito em três tipos de competências – analítica, operacional e política –, que envolvem o uso de três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual. Assim, as competências analíticas garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreende o apoio e a confiança que uma

organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual envolve o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Apesar de usar uma denominação diferente – governança – Fukuyama (2013) discute a mensuração da qualidade do Poder Executivo e de seu aparato administrativo (ou da capacidade do Estado). Para isso, ele recupera o conceito weberiano de burocracia e relaciona a qualidade do governo ao nível de profissionalização e de autonomia da burocracia. Embora o conceito de governança de Fukuyama não esteja associado à democracia, ele ressalta que autonomia não significa isolar os burocratas de suas sociedades ou que eles possam tomar decisões de maneira descoladas em relação à vontade dos políticos. Do mesmo modo, não exclui formas de colaboração entre o Estado e as organizações do setor privado ou da sociedade civil na produção das políticas públicas. Como se percebe, o argumento de Fukuyama evoca o conceito de autonomia inserida de Peter Evans.

3 POR UM TRATAMENTO CONCEITUAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Apesar da evolução do uso do conceito de capacidade estatal, os estudos do campo são suspeitos de fornecerem explicações circulares ou tautológicas. Como escreveu Kocher (2010), ao exemplificar tal problema nos estudos sobre os Estados frágeis ou falidos (*fragile states*):[5] "por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas".

Uma das causas da circularidade na aplicação do conceito vem do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos. Lindvall e Teorell (2016) ressaltam que parte dos estudos sobre capacidades estatais são pautados por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade). Neste sentido, Kocher (2010) defende a decomposição do conceito em suas partes constitutivas, ou seja, na explicitação dos elementos que influenciam determinados eventos ou dos fatores que causam o fenômeno de interesse do pesquisador.

Elaborações sobre a decomposição e a operacionalização de conceitos auxiliam no aperfeiçoamento das pesquisas sobre capacidades estatais. Seguindo Goertz (2006), os conceitos situam-se no cerne da teoria e da metodologia das

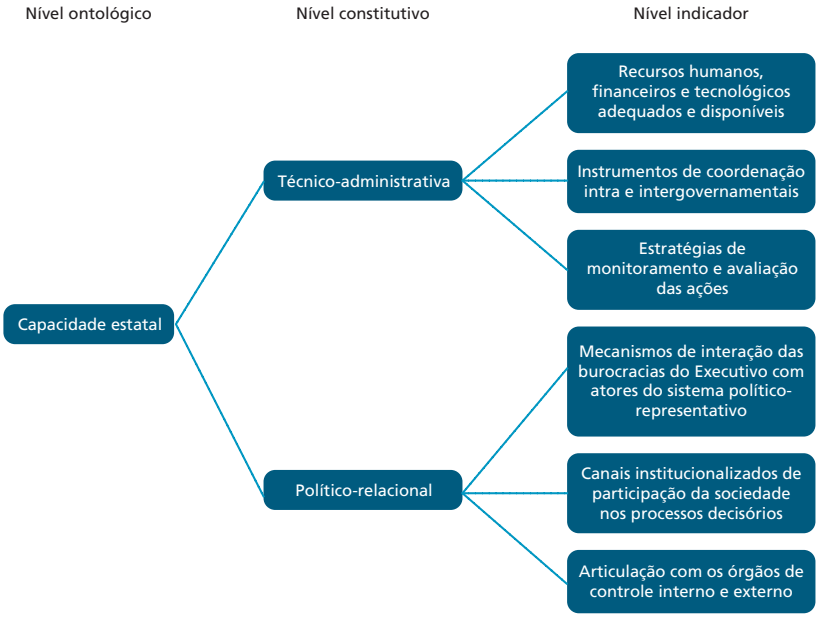
5. Para Kocher (2010), Estados frágeis são caracterizados pela ocorrência de eventos ligados ao baixo nível de desenvolvimento – tais como corrupção, guerra civil, terrorismo nacional e internacional, fome e presença de economia informal e ilícita. Por sua vez, Estados fortes são definidos a partir da combinação de cinco dimensões: centralização administrativa e territorial; nível de riqueza e renda, associado à capacidade fiscal; presença de uma burocracia profissional e autônoma; ausência de limitações institucionais; e disponibilidade de ativos militares.

ciências sociais, pois fornecem a substância para teorias e formam a base da mensuração dos fenômenos empíricos. Em outras palavras, são ferramentas teóricas para a compreensão da interação entre um determinado fenômeno e suas causas, servindo como mediadores entre teoria e empiria. Logo, um conceito deve trazer distinções importantes no comportamento de um determinado objeto, teorizando os seus elementos constitutivos. Para Goertz (2006), um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico); constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). O primeiro nível foca no que é cognitivamente central do fenômeno; o segundo identifica os atributos ou as dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

Como visto, as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de ação do Estado, da produção de políticas públicas pelas burocracias públicas. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes. Exemplares desta profusão conceitual são os conceitos de capacidade governativa (*governing capacity*), de Painter e Pierre (2005); de governança, de Fukuyama (2013); e de *policy capacity*, de Wu, Ramesh e Howlett (2015). A diversidade de termos para a designação de um fenômeno similar, por vezes, torna o conceito de difícil entendimento, embora estejam tratando da mesma questão teórica. Diante disso, faz-se uso da noção de "semelhança familiar", relacionada ao compartilhamento de atributos de nível constitutivo, tornando-os signatários de uma mesma linhagem conceitual (Goertz, 2006). No nível constitutivo, busca-se identificar as "capacidades para quê?", ou seja, o propósito do conceito. Esse nível é, portanto, a própria constituição do conceito. Por isso, a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade, por exemplo, não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que compõem tal capacidade. Os níveis ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. Esse nível é importante para a operacionalização do conceito de capacidade estatal, pois é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a superestrutura teórica.

Como ilustração, na figura 1, estão esquematizados os níveis ontológico, constitutivo e indicativo do conceito de capacidades estatais, a partir da elaboração de Pires e Gomide (2016).

FIGURA 1
Nível básico (ontológico), secundário (constitutivo) e indicativo (realista) do conceito de capacidade estatal



Fonte: Pires e Gomide (2016).
Elaboração dos autores.

Ressalte-se que as dimensões de segundo nível do conceito devem ser ajustadas ao caso particular de interesse da pesquisa, enfatizando o que é importante ser explicado. Por exemplo, uma pesquisa que visa estudar as capacidades estatais necessárias para o desenvolvimento de uma política industrial deve levar em consideração as dimensões fiscais e administrativas em detrimento daquelas relacionadas à dimensão coercitiva, justamente porque o foco são as instituições e as organizações criadas para o fomento da atividade industrial. Isso diminui o escopo de atributos secundários que o pesquisador terá de mensurar e com o qual terá de trabalhar, aumentando a acuidade da pesquisa.

Como discutido, a capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente. Contudo, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores. Addison (2009), inspirada nas técnicas de modelagem de equações estruturais, discute formas de trabalhar relações de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis por meio de dois modelos: formativo e reflexivo. O que é importante reter desses dois modelos é o sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de

variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente do modelo ou endógena a este. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente do modelo ou exógena a este. Ressalte-se que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve se basear na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para o problema em questão. Por exemplo, a capacidade pode ser resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal (modelo formativo). De outra forma, a capacidade estatal pode resultar na entrega de bens e serviços essenciais à população ou na inovação de processos no setor público (modelo reflexivo). Alerta-se, contudo, para o problema de se inferir a existência da capacidade diretamente dos indicadores de resultados (Painter e Pierre, 2005; Fukuyama, 2013). Ou seja, os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmos.

Atentando para a discussão anterior e de maneira sintética, apresentamos quatro passos para o adequado uso do conceito de capacidade estatal na pesquisa científica.

1) Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente: tal como alertado ao longo deste capítulo, existe o risco de se incorrer em tautologias no uso do conceito de capacidades estatais, ou seja, de o conceito ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular. Assim, uma pesquisa deve ter clareza sobre o que está explicando, se a existência de capacidade estatal (fenômeno latente) ou se determinado resultado de política pública é efeito de capacidades do Estado. Diversas pesquisas que utilizam o conceito têm como característica mensurá-lo simultaneamente como variável dependente e independente, criando certa circularidade e confusão no desenvolvimento de um argumento causal. Com isso, não estamos limitando os alcances das pesquisas, ao contrário, o que ressaltamos é que essa simultaneidade deve ser bem caracterizada, estabelecendo o que se deseja explicar em cada momento da análise, a fim de evitar que a explicação seja tautológica.

2) Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente, por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme

a teoria utilizada. Por exemplo, Geddes (1994) analisou a construção de capacidade estatal em países da América Latina durante o século XX por meio do insulamento de corpos burocráticos no interior do Estado em relação aos grupos políticos e sociais detentores de interesses particulares. Esse insulamento é tratado pela autora como um atributo constitutivo do conceito de capacidade estatal, utilizando como nível indicativo o estabelecimento de concursos meritocráticos para a seleção de burocratas. Em conjunto com o insulamento burocrático, outros atributos constitutivos do conceito de capacidade estatal foram mobilizados para a explicação da capacidade estatal. Esse recorte de pesquisa possibilitou a Geddes identificar a habilidade do Estado para taxar, coagir e moldar os incentivos ante os atores privados como atributos constitutivos da capacidade estatal, favorecendo a tomada de decisões burocráticas efetivas durante o curso da implementação das políticas. Esses atributos constitutivos foram operacionalizados em indicadores e comparados entre diferentes casos de reformas administrativas, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.

3) Caso a pesquisa busque identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve identificar os fatores que influenciaram a ação estatal: sob essa perspectiva, a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, que possui um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, devem-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais. Evans e Rauch (1999), por exemplo, analisaram o efeito do grau de "weberianiedade" da burocracia pública de países selecionados sobre o crescimento econômico, e encontraram uma correlação significativa entre a pontuação da escala de weberianiedade e o crescimento total do produto interno bruto (PIB) real *per capita* no período analisado. A mobilização e a sistematização do nível constitutivo e indicativo do conceito de capacidade estatal puderam ser claramente observadas no desenho da pesquisa, uma vez que acionaram a dimensão burocrática do conceito e a mensuraram por meio de indicadores de recrutamento, nível salarial e progressão de carreira das burocracias estudadas. Desse modo, a capacidade estatal, operacionalizada em seu nível constitutivo e indicativo, serviu como variável explicativa para o resultado de interesse, o crescimento econômico.

4) Definir os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito, de modo que este forneça elementos empíricos para sua mensuração: as pesquisas mobilizadas nos exemplos acionados fornecem um bom roteiro para o

alinhamento entre a ontologia do conceito e os elementos empíricos de sua mensuração. Tanto o trabalho de Geddes (1994) quanto o de Evans e Rauch (1999) estabelecem importantes discussões teóricas em seus trabalhos, dando ao conceito um corpo teórico capaz de ser desdobrado em diferentes níveis, mesmo tratando a variável capacidade estatal de maneira distinta. Geddes analisa a literatura sobre o Estado e a burocracia em perspectiva comparada, encontrando componentes do conceito que podem ser rastreados historicamente ao longo dos casos analisados, fornecendo os elementos formativos das capacidades estatais na América Latina. Evans e Rauch também se debruçam sobre premissas teóricas, apoiando-se, principalmente, na literatura derivada das análises weberianas sobre o funcionamento da burocracia para, então, construir as categorias que seriam avaliadas por meio da criação de indicadores. Uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim como a mobilização dos atributos no nível constitutivo, fornece à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e o indicativo.

3 O USO DO CONCEITO NA PESQUISA BRASILEIRA

Na pesquisa brasileira, o uso do conceito de capacidade estatal foi marcado pela sua associação a alguns atributos do conceito weberiano de burocracia racional-legal – como autonomia, profissionalização e recrutamento meritocrático. Esses elementos foram, em grande parte, acionados para explicar o processo de *state building* no país, em resposta à agenda de modernização econômica típica da era desenvolvimentista (1930-1980). Assim, para Sikkink (1991), o sucesso de algumas políticas desenvolvimentistas estava associado à presença de burocracias especializadas, meritocráticas e insuladas do jogo político. Na mesma linha, Geddes (1994) argumentou que as burocracias centrais para a agenda desenvolvimentista foram alvo de um processo de capacitação pautado pela autonomia e profissionalização.

Como veremos a seguir, ainda hoje, no Brasil, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal weberiano de burocracia. Contudo, alguns autores questionam a validade do conceito weberiano como fator suficiente para o entendimento da capacidade de produção de políticas públicas pelo Estado brasileiro. Além da expansão das dimensões constitutivas do conceito, autores vêm utilizando uma diversidade de mecanismos de operacionalização do conceito a partir da escolha de um conjunto de indicadores, acionados para explicar tanto a capacidade estatal em áreas de políticas públicas como o produto dela.

Bersch, Praça e Taylor (2017) aplicam ao caso brasileiro o clássico debate sobre a separação entre burocracia e política a partir da análise dos dados de mais de 326 mil servidores públicos brasileiros. Esses autores argumentam que, se, por um lado, as indicações políticas para a ocupação de cargos públicos surgem como

uma solução para assegurar que as prioridades dos burocratas (agentes) sejam vinculadas às preferências dos principais, por outro lado, elas podem apresentar efeitos perversos. Isso ocorreria porque os incentivos e a lógica de atuação dos burocratas seriam alterados, distanciando o servidor público da neutralidade típica do tipo ideal weberiano de burocrata e o aproximando dos interesses político-partidários. Os mesmos autores enquadram esse debate para o caso brasileiro a partir da análise da relação entre as variáveis autonomia, capacidade e domínio partidário e seus efeitos sobre a corrupção. A autonomia, entendida como a independência dos burocratas dos "principais" (os políticos), foi medida pela porcentagem de servidores públicos e de cargos de confiança (DAS 1 a 6) que são filiados a algum partido político. O domínio partidário capta a porcentagem de cargos de confiança ocupados por um partido apenas. Por sua vez, a capacidade é associada à presença de incentivos e à existência de uma estrutura organizacional que produza coerência corporativa e comprometimento com as metas organizacionais. Esses fatores de *esprit de corps* são medidos por indicadores referentes à presença de especialistas, à longevidade da carreira, aos salários médios e à presença de servidores requisitados de outros órgãos. Aqui, um baixo nível de capacidade estatal é entendido como uma variável explicativa da ocorrência da corrupção. Por meio da análise da relação entre as variáveis mensuradas, Bersch, Praça e Taylor (2017) corroboram a literatura clássica sobre a heterogeneidade das burocracias brasileiras, sugerindo a existência de "ilhas de excelência". Entretanto, tal argumento é nuançado ao identificarem que a heterogeneidade não se limita à existência de órgãos que concentram baixos ou altos níveis de capacidade e autonomia. Ou seja, identificaram situações em que as burocracias possuem capacidade, mas não autonomia e vice-versa.

Em relação à corrupção, esta foi medida a partir dos casos relatados pelo jornal *O Estado de São Paulo* entre 2002 e 2012 e explicada pela combinação das variáveis autonomia, capacidade e domínio partidário. Em um primeiro momento, o impacto das três variáveis sobre os índices de corrupção foi medido de forma isolada. A conclusão é que baixa capacidade, baixa autonomia e alto domínio partidário estão associados a índices mais altos de corrupção, sendo essas relações estatisticamente significativas. Em seguida, os efeitos dessas variáveis foram analisados de forma combinada. Analisada em combinação com o domínio partidário, a capacidade burocrática surgiria como uma variável interveniente: o domínio partidário, ao afetar negativamente a capacidade burocrática, por desviar as estruturas de incentivos organizacionais e a coerência corporativa, acabaria influenciando indiretamente a corrupção, intensificando-a. Bersch, Praça e Taylor (2017) também concluem que, em contextos de alta autonomia burocrática, o domínio partidário teria um efeito positivo nos níveis de corrupção, uma vez que um único partido detém maior

autoridade sobre a estrutura administrativa ao não competir com outros partidos por recursos e influência no órgão. Nas palavras dos autores,

> Os efeitos da dominância partidária variam de acordo com a politização da agência, e espera-se que, à medida que a autonomia aumente, o efeito dessa dominância sobre a corrupção também aumente. O raciocínio é que, à medida que uma agência se torna mais politizada, o efeito da dominância partidária seja diluído; em contraste, uma agência com menos afiliados políticos é provável que o partido dominante tenha mais liberdade (Bersch, Praça e Taylor, 2017, p. 117, tradução nossa).

Em *Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas*, Souza (2017) investiga a construção de capacidades estatais no Brasil contemporâneo. Apesar de reconhecer a disputa conceitual em torno da ideia de capacidades, no nível ontológico, a autora segue Skocpol (1985), ao relacionar capacidades à implementação de objetivos políticos. Souza enfatiza que a capacidade estatal é um processo, e, dessa forma, sua análise captura um momento temporal específico. No nível constitutivo, a autora entende capacidades a partir de suas dimensões de recrutamento meritocrático e profissionalização, estas, por sua vez, medidas por indicadores da evolução do número de servidores concursados e da proporção de servidores com nível superior de escolaridade no período entre 1995 e 2010. O conceito foi utilizado como uma variável dependente das opções e escolhas governamentais. Para a autora, haveria uma forte relação entre contexto político e capacidade estatal. Assim, partidos políticos diferentes elencam o fortalecimento da burocracia em posições distintas nas prioridades políticas: enquanto o controle da inflação do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representou um obstáculo para a reconstrução da burocracia federal, o período de crescimento econômico característico do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foi um fator positivo para a recomposição dos quadros burocráticos do Estado.

No que diz respeito às políticas prioritárias da agenda governamental, o Executivo federal acionaria mecanismos diferenciados para garantir as capacidades necessárias para sua realização, conforme a autora. Na era desenvolvimentista, por exemplo, apesar do predomínio de relações clientelistas, da patronagem e da baixa profissionalização da burocracia, a estratégia adotada para capacitar os órgãos responsáveis pela agenda de modernização econômica foi o insulamento burocrático – caracterizado pelo processo seletivo de aumento de especialização e autonomia. Por sua vez, na era Fernando Henrique Cardoso, essa estratégia de capacitação incompleta e híbrida permaneceu, com a valorização das carreiras consideradas como típicas do Estado. Seria apenas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que o fortalecimento das burocracias se tornaria mais amplo, com a intensificação da realização de concursos públicos em áreas variadas de políticas públicas e o aumento do número de servidores com nível superior de escolaridade. Todavia, mesmo nesse período, predominaram heterogeneidades na área de capacitação burocrática, já que algumas carreiras foram mais estruturadas que outras: por exemplo, as carreiras de

controle foram mais fortalecidas no quesito profissionalização do que as da área social e de infraestrutura.

Por sua vez, Sátyro, Cunha e Campos (2016) partiram de estudos clássicos – como Evans e Rauch (1999) e Skocpol (1985) – que enfatizaram a importância da estrutura burocrática para que o Estado moderno cumprisse suas funções de forma adequada, especialmente no que diz respeito aos processos de decisão sobre políticas públicas e sua implementação. Ao estudarem a área de assistência social no Brasil contemporâneo, os autores pautam seus estudos pela hipótese de que "municípios com melhor capacidade burocrática, em termos da existência de um aparato burocrático com características weberianas, tenderiam a ser mais capazes de executar os recursos disponíveis para a assistência social" (Sátyro, Cunha e Campos, 2016, p. 288). No nível teórico, os autores seguem Pires e Gomide (2016, p. 286), ao definirem capacidade estatal como a "habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado". No caso específico da assistência social, a capacidade estatal se relacionaria com a implementação e a gestão de serviços socioassistenciais. No nível indicativo, foram construídos indicadores de burocracia weberiana referentes aos vínculos empregatícios e à educação formal a partir dos dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas) de 2010 a 2014, da Rais de 2013 e da Pesquisa sobre Municípios (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2012. A capacidade estatal foi analisada como variável independente e apreendida a partir do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCras) e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas). Em conjunto, esses indicadores demonstram a capacidade dos municípios de executar os recursos federais disponíveis nos fundos municipais e de ofertar serviços de proteção social básica. Os autores concluem que, na área de assistência social, não foi encontrada relação positiva entre perfil burocrático e capacidade de implementação, uma vez que os municípios do Nordeste – que apresentam os piores indicadores relacionados à qualidade da sua burocracia – são os que apresentaram os maiores índices de oferta de serviços. Assim, o estudo revela que, em certos contextos e áreas de políticas públicas, o grau de weberianiedade da burocracia para explicar as capacidades estatais foi insuficiente. Isso corrobora a afirmação de que capacidade é diferente de desempenho (Painter e Pierre, 2005; Fukuyama, 2013).

Ao investigarem as condições que tornam o Poder Executivo federal brasileiro capaz de produzir políticas públicas, Pires e Gomide (2016) apresentam uma importante contribuição para o debate sobre as capacidades estatais na literatura científica brasileira, uma vez que complementam a dimensão burocrática e administrativa do conceito com a perspectiva política e relacional. Os autores analisaram oito programas federais implementados no período de 2003 a 2013. Pires e Gomide (2016) decompuseram o conceito de capacidade estatal

em duas dimensões, técnico-administrativa e político-relacional, mensurando-as por meio de seis indicadores (três para cada dimensão): presença de burocracias profissionalizadas, funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, existência de procedimentos de monitoramento da implementação da política, interação institucionalizada entre atores burocráticos e do sistema político; existência de mecanismos institucionalizados de participação social; e presença da fiscalização de agências de controle (figura 1). A presença e a ausência de tais atributos, recursos e instrumentos foram usadas para avaliar o nível das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais proporcionadas pelos arranjos de implementação de cada programa estudado, ou seja, a capacidade estatal como variável dependente. Por sua vez, os níveis de capacidade de cada dimensão constitutiva do conceito foram associados a resultados observados (entrega de serviços e inovação de processos), isto é, a capacidade estatal como variável explicativa.

Os achados indicaram que a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental estão associados à entrega de produtos e serviços. Do mesmo modo, as interações das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil tendem a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas estudadas.

4 À GUISA DE CONCLUSÃO

Este capítulo discutiu a origem e as variações no uso do conceito de capacidade estatal na literatura recente. Inicialmente associado à qualidade e à autonomia da burocracia do Estado, no qual se sobrepunha os atributos do tipo ideal weberiano, o conceito se expandiu para incorporar outros atributos (tais como a existência de instrumentos ou sistemas de apoio para uso nas ações públicas) e outras dimensões constitutivas (por exemplo, política, relacional). Neste sentido, observou-se que a literatura ainda se ressente da rígida separação entre as esferas política e administrativa, como se o próprio Weber não houvesse se preocupado com o surgimento da "República dos funcionários", em um contexto em que a burocracia se tornaria autorreferida ou "ensimesmada" (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). O próprio Fukuyama (2013) argumenta que um grau apropriado de autonomia não significa isolar os burocratas de suas sociedades ou que eles possam tomar decisões de maneira descoladas em relação aos anseios dos políticos. Portanto, a relação entre a autonomia burocrática e a capacidade do Estado não é linear. Se os burocratas precisam ser protegidos dos grupos de interesse de curto prazo, devem estar simultaneamente subordinados a objetivos maiores deliberados na esfera política. Do mesmo modo, a efetividade da ação do Estado está condicionada ao ambiente sociopolítico. Sem uma base política e social de apoio em torno de objetivos comuns, por meio de coalizões entre atores estratégicos, o Estado perde capacidade e legitimidade para implementar suas políticas.

Com a proliferação de usos, contextos e indicadores associados ao conceito de capacidade estatal, há de se levar em consideração suas vinculações com o ambiente sociopolítico com o qual o Estado interage. Por vezes, parte da literatura confere um tratamento ao conceito como se a construção e a operação das capacidades estatais se estabelecesse no vácuo, destituído de maiores significações para sua efetividade. O processo de democratização dos Estados no século XX erigiu um leque de direitos civis, políticos e sociais que passou a fazer parte da institucionalidade estatal, tendo como contrapartida a criação de uma série de organizações para a efetivação desses direitos. Nessa perspectiva, olhando para o ambiente político-institucional brasileiro pós-redemocratização, as relações entre os poderes republicanos – Executivo, Legislativo e Judiciário –, a articulação entre entes federados, a emergência de sistemas de controles da ação pública, o fortalecimento do Ministério Público Federal e a criação de canais institucionais de participação social na elaboração de políticas públicas alteram substancialmente as capacidades estatais. Capacidades estatais formadas a partir desse ambiente são permeadas por redes e interações entre múltiplos atores, localizados, inclusive, na sociedade civil. Essas capacidades são resultantes da promoção da legitimidade da ação estatal (Gomide e Pires, 2014), pautando a criação de instrumentos consociativos, capazes de mobilizar, articular e compatibilizar interesses diversos em torno de políticas públicas. Se as políticas para a promoção do desenvolvimento humano ganham relevo – isto é, a produção e a distribuição de bens e serviços coletivos (educação, saúde, transporte urbano, segurança pública etc.) –, o Estado deve se relacionar também com os outros grupos da sociedade civil. Isto ocorre por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais de interação.

Dessa maneira, o conceito de capacidade estatal passou a incorporar outros atores, inclusive sendo operacionalizado para a explicação de processos sociais em outros campos de estudo. No início da década de 2000, autores ligados ao campo de estudos dos movimentos sociais iniciaram um processo de incorporação dos conceitos de capacidades estatais como uma variável na análise das ações de entidades e organizações da sociedade civil. A preocupação desses estudos (Tilly, Tarrow e McAdam, 2001) foi olhar o Estado como um agente de embate diante dos movimentos sociais, apontando que as capacidades estatais influenciam o modo de atuação de atores da sociedade civil, tornando as disputas em relação ao Estado mais ou menos conflitivas. No Brasil, esse debate começa a ganhar relevância, levantando questionamentos sobre a institucionalização e a interação dos movimentos sociais com o Estado. Com isso, o conceito de capacidade estatal passou a ganhar relevância no debate, a ponto de se afirmar que "a capacidade estatal é um fator fundamental para as dinâmicas de institucionalização de interesses e demandas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil" (Lavalle *et al.*, 2017, p. 30). A vantagem dessa perspectiva é a análise relacional entre Estado e movimentos

sociais, que indica a capacidade estatal como uma variável relevante para o estudo das imbricações do ativismo socioestatal. Considerando-se a densidade dos debates, ao que tudo indica, essa é uma fronteira importante para o uso e teste do conceito.

Foi debatida também a questão da utilidade do conceito para a pesquisa científica, uma vez que as análises que se utilizam do conceito são acusadas de fornecer explicações circulares ou tautológicas. Neste ponto, argumentamos que tal problema advém do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais fatores são necessários para produzir efeitos específicos. Para lidar com tal dificuldade, mostramos que o pesquisador deve delimitar claramente as variáveis dependentes e as independentes e operacionalizar o conceito de forma apropriada, decompondo suas dimensões de forma adequada ao seu problema de pesquisa, além de identificar indicadores apropriados para a mensuração do conceito.

Outro desafio comum no campo é superar a produção de análises estáticas, associando as capacidades estatais às variáveis de estoque no interior do Estado. Como bem revelou o estudo de Sátyro, Cunha e Campos (2016), a presença de certos atributos burocráticos nem sempre é acionada na prática e traduzida em ação efetiva. Nesse sentido, é necessário esclarecer como tais recursos e competências são mobilizados e transformados em atuação estatal efetiva, ou seja, captando a dinâmica de funcionamento das capacidades no interior do Estado e em sua relação com os instrumentos e a sociedade. A saída, nesse caso, pode ser o uso de métodos qualitativos que priorizem mecanismos e processos causais.

Por fim, verificou-se que a utilização do conceito no Brasil é pouco testada. Ainda hoje, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal de burocracia de Weber, enfatizando a importância do mérito, da profissionalização e da autonomia para o fortalecimento das capacidades estatais. Contudo, novas pesquisas têm ampliado o uso do conceito, agregando outras dimensões e fatores explicativos.

Pode-se asseverar que o conceito de capacidade estatal continua vivo e útil para a pesquisa científica. Os artigos revisados para este capítulo permitem a constatação de avanços das pesquisas no campo, especialmente no Brasil, em que o domínio e a suficiência da perspectiva weberiana começa a ser questionada. Nesse contexto, o significado da autonomia para a capacidade estatal é reinterpretado, e tem crescido a valorização dos laços entre burocracia e atores sociais. A tendência é de fortalecimento da perspectiva política de capacidade estatal.

Esperamos que a discussão apresentada neste capítulo para a consolidação e o desenvolvimento dos estudos acerca do tema – especialmente para o Brasil, não pode prescindir da ação estatal para promover o desenvolvimento e combater as históricas desigualdades sociais que vivenciamos.

REFERÊNCIAS

ADDISON, H. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. **LSE Research Paper**, 2009.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht University, 2013 (Working Paper, n. 053).

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

_____. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, p. 748-765, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. B. **The capability enhancing developmental the capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories State – concepts and national trajectories. Center for Studies on Inequality and Development, mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63). Disponível em: <https://goo.gl/hPFjmd>. Acesso em: 17 out. 2017.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

_____. The strange absence of the state in political science. **The American Interest**, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/gKoFas>. Acesso em: 17 set. 2017.

GALLIE, W. B. Essentially contested concepts. *In*: ARISTOTELIAN SOCIETY. **Proceedings of the Aristotelian society**, Aristotelian Society, v. 56, p. 167-198, 1955.

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

GOERTZ, G. **Social science concepts**: a user's guide. Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HENDRIX, C. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, p. 137-145, 2010.

LAVALLE, A. G. *et al*. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Centro de Estudos da Metrópole, 2017. (Texto para Discussão, n. 019).

LINDVALL, J.; TEOREL, J. **State capacity as power**: a conceptual framework. Paper prepared for presentation at the seminar on the State and capitalism since 1800, Harvard University, out. 2016.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

_____. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development** (SCID), v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____. **Challenges to state policy capacity**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. p. 1-18, 2005.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

REUSCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The State and economic transformation. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SÁTYRO, N. A construção institucional da desigualdade no Brasil. **Teoria & Sociedade (UFMG)**, v. 22, p. 10-36, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, ago. 2016.

SEN, A. **Development as freedom**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1999.

SIKKINK, K. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Públic**, v. 51, n. 1, 2017.

TILLY, C. **The formation of national states in western europe**. Princeton. Princeton University Press, 1975.

TILLY, C.; TARROW, S. G.; MCADAM, D. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

VOM HAU, M. **State capacity and inclusive development**: new challenges and directions. Esid, 2012. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <https://goo.gl/LUCSvp>. Acesso em: 17 out. 2017.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 1991.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

JAYASURIYA, K. Capacity beyond the boundary: new regulatory state, fragmentation and relational capacity. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to State policy capacity**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005. p. 19-37.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

CAPÍTULO 4

MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: IDEIAS E EXPERIÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE MODELOS ALTERNATIVOS

Luciana Tatagiba[1]
Rebecca Abers[2]
Marcelo Kunrath Silva[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a relação entre movimentos sociais e políticas públicas. Nosso objetivo é analisar as formas pelas quais os movimentos sociais – que pode também ser compreendido como um tipo de rede (Diani, 1992; Melucci, 1996; Tarrow, 1998) – se inserem (ou buscam se inserir) no processo de produção das políticas públicas, *vis à vis* outros atores/redes dentro e fora do Estado, e as condições que favorecem ou limitam sua influência na modelagem das políticas.

Na medida em que o conceito de movimentos sociais apresenta uma forte polissemia, é importante situar, de início, o sentido que tal conceito assume na perspectiva desenvolvida neste capítulo. Seguindo Diani e Bison (2010, p. 221),

> vemos os processos de movimento social como exemplos de ação coletiva com clara orientação para o conflito com relação a oponentes sociais e políticos específicos, conduzida no contexto de densas redes interorganizacionais, por atores ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas (...). Em primeiro lugar, a experiência dos movimentos sociais está inextricavelmente ligada à expressão pública de um conflito social. A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos.

Nossa perspectiva parte de uma concepção de políticas públicas que as compreende como construídas mediante complexos processos ideacionais, experimentais e relacionais. As políticas públicas são frutos de processos ideacionais, por meio dos quais se definem os problemas que devem merecer atenção pública e as formas de solução desses problemas. Essas ideias surgem e se transformam

1. Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp).
2. Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).
3. Professor Titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

por meio de experiências práticas ao longo do tempo e em diferentes localidades e níveis. Tais experiências não somente produzem informações "técnicas" sobre a adequação de uma definição de problema ou sobre a viabilidade de uma solução, mas também geram recursos e relacionamentos para defender e implementar ideias específicas (Abers e Keck, 2013; Ansell, 2011; Hajer e Wagenaar, 2003; Zittoun, 2014). Por fim, a construção das políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas.

Movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados. A literatura estabelece que as políticas públicas são produtos de "subsistemas de política pública": conjuntos de atores e instituições dentro e fora do Estado que são envolvidos em uma área específica de política pública (Jenkins-Smith, Clair e Woods, 1991). O que distingue a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão. Ao levarem para o interior dos subsistemas atores e interesses previamente não considerados pelos tomadores de decisão, os movimentos sociais acionam um conjunto de interações confrontacionais. Como veremos ao longo deste capítulo, a burocracia é um terreno privilegiado para expressão dessas tensões.

Os conflitos que os movimentos produzem, e em torno dos quais eles se estruturam, apresentam uma especificidade: eles extrapolam o âmbito restrito dos conflitos de interesses ou de demandas pontuais no interior dos subsistemas nos quais atuam e se vinculam diretamente às disputas relacionadas à forma de organização da vida em sociedade. Ou seja, movimentos sociais que atuam no sentido da transformação ou da manutenção de políticas públicas sempre expressam conflitos mais amplos, relacionados às diferentes concepções (projetos políticos) sobre como a sociedade deve ser organizada. Cabe, nesse ponto, esclarecer que os movimentos sociais podem também se inserir nas disputas nos subsistemas para defender os modelos dominantes contra a percepção de ameaças por modelos alternativos. Estudar essa atuação é um desdobramento importante para testar o modelo analítico que estamos propondo e compreender as variações significativas. Neste estudo, contudo, vamos abordar os movimentos sociais de setores subalternos que encontram oportunidades e ameaças específicas em seu esforço de fazer sua voz ouvida nos subsistemas.

Partindo desses pressupostos, este capítulo busca responder às seguintes questões: Como os movimentos sociais atuam nos subsistemas, ou seja, por meio de quais mecanismos os movimentos sociais buscam se inserir nas disputas em torno das políticas públicas? O que os movimentos sociais produzem nesse processo?

Quais as condições que afetam as oportunidades para o exercício da influência e os seus resultados? E como estes processos afetam a atuação e o funcionamento dos burocratas e das instituições burocráticas na produção das políticas?

Na resposta a esses questionamentos, defendemos três argumentos principais. O primeiro é que os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas,[4] que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político[5] do movimento em propostas de política pública (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira *et al.*, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016). Entendemos modelos de políticas (sejam dominantes, sejam alternativos) como conjuntos em constante construção de problematizações, soluções, instrumentos, arranjos e outros componentes ideacionais que se transformam ao longo do tempo por meio dos processos experimentais e relacionais já mencionados (o que também se aplica a modelos *dominantes*). Os movimentos sociais participam deste processo na medida em que propõem (e experimentam) modelos alternativos que irão desafiar modelos concorrentes. Assim, movimentos sociais se inserem em conflitos entre modelos de políticas públicas concorrentes em cada subsistema. Eles podem ser compreendidos, nos moldes definidos por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), como um tipo específico de coalizão de defesa – que defende causas contenciosas e que inclui atores que são tradicionalmente excluídos do processo de construção de políticas públicas.

O segundo argumento é que a disputa entre modelos de políticas públicas implica, em grande parte dos casos, um conflito sobre as próprias instituições. Ou seja, em geral, os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas. Eles tendem também a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas. Para isso, tendem a mobilizar de forma criativa as estratégias de confronto e cooperação, extrainstitucionais e institucionais. O conflito em torno das instituições aproxima movimentos sociais e burocracia pública, e uma das formas pelas quais essa relação se traduz empiricamente é no ativismo institucional.

---

4. Atribuímos a ideia de que movimentos sociais atuam nas políticas públicas a partir da proposição de "modelos alternativos" no debate apresentado por Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad e Adriana Pismel, no contexto da discussão em torno dos "programas associativos", associado ao projeto de pesquisa Movimentos e a Implementação de Políticas Públicas, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Universidade de Campinas (Nepac/Unicamp). Em Teixeira *et al.* (2016) e Tatagiba e Teixeira (2016), afirmamos que os programas associativos representam um modo de fazer alternativo, com conteúdos e *modus operandi* que desafiam o modo dominante, mesmo que na prática sejam residuais, em termos dos recursos públicos investidos e sua posição no conjunto da política pública.

5. Utilizamos aqui o conceito de projeto político como conjunto "de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38).

O terceiro argumento é que a forma como os movimentos sociais atuam e os resultados que alcançam estão condicionados (porém não determinados) por três elementos: as características do regime, as características dos subsistemas e as características dos movimentos sociais. Na construção/difusão de suas ideias, nos processos de experimentação dessas ideias e nas interações estratégicas que estabelecem com outros atores, os movimentos sociais atuam sempre sob condições e relações que estão dadas previamente (e que, obviamente, eles tentam alterar).

A análise está empiricamente amparada pela reconstrução de processos de elaboração e disputa de modelos alternativos em três subsistemas ao longo dos últimos trinta anos: habitação, meio ambiente e economia solidária. Esses três casos possibilitam, de um lado, fundamentar empiricamente os argumentos teóricos apresentados neste estudo e explicitar sua fertilidade analítica. De outro lado, sua diversidade permite perceber que, ao contrário de um modelo único que explique todos os casos, é fundamental atentar para como condições específicas e combinações particulares dos mecanismos em cada caso permitem compreender tanto as diferenças quanto as similaridades observadas.

2 A CONSTRUÇÃO IDEACIONAL E EXPERIMENTAL DE MODELOS ALTERNATIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Qualquer política específica deve ser compreendida como inserida em um processo mais longo, influenciado por experiências anteriores e reinterpretado, posteriormente, em função da implementação. Assim, como a literatura de políticas públicas já mostrou, a *etapa* de formulação (desenho) de uma política não pode ser claramente distinguida da *etapa* de implementação.[6] A interação entre as duas etapas ocorre não somente por meio da ressignificação de *desenhos* quando chegam no momento da implementação: os próprios desenhos são influenciados por experiências práticas anteriores.

É também praticamente consenso na literatura de políticas públicas que a formulação e a implementação de políticas tendem a envolver uma diversidade de atores. De um lado, temos distintos atores estatais, tais como os eleitos para cargos de representação, os ocupantes de cargos políticos nomeados e os servidores públicos do Executivo e do Legislativo. De outro lado, temos um conjunto amplo e heterogêneo de atores da sociedade civil, do mercado e do campo científico que buscam participar dos processos de formulação e implementação de políticas e incidir nos seus resultados. As complexas e mutáveis relações entre essa diversidade de atores em posições estatais e societárias, interessados em um tema de política pública e atuando para influir nesse tema, conformam estruturas relacionais. Tais estruturas foram apreendidas pela literatura por meio de diferentes conceitos: *issue networks*,

6. Para revisões desse debate, ver Hill (2009) e Werner e Wegrich (2006).

policy networks, *policy communities*, *advocacy coalitions*, *epistemic communities* e *strategic action fields* (Borzel, 1998; Compston, 2009; Fligstein e Mcadam, 2012; Heclo, 1978; Jordan, 1990; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible e Nohrstedt, 2013; Wu e Knoke, 2013).

Conforme salientado anteriormente, um fator que distingue os movimentos sociais de outros atores no campo relacional de determinada política pública é: os movimentos sociais se inserem em conflitos relacionados não apenas à existência de propostas de políticas concorrentes, mas também de conflitos que envolvem a própria configuração institucional do subsistema e ideias mais gerais sobre a organização da vida social. Essa capacidade de acionar conflitos associados à forma de vida em sociedade distingue a atuação dos movimentos sociais de outras entidades ou organizações da sociedade civil que estabelecem parceria com o Estado e recebem recursos para implementar política pública. Assim, movimentos sociais são um tipo particular de ator/rede (ou coalizão) que participa do processo de produção de políticas públicas, elaborando, experimentando e disputando modelos alternativos de políticas, que traduzem seu projeto político em um subsistema específico (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira *et al.*, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016). A produção das ideias e o desenvolvimento das experiências sempre ocorrem em interação com outros atores (aliados, concorrentes, adversários), e seus resultados dependem de como estas interações se estruturam e se desenvolvem.

As ideias propostas e defendidas por movimentos normalmente envolvem mudar o *status quo* ou defender o *status quo* de tentativas de mudança. Genericamente, este tipo de ideia pode ser chamado de "causa" (Abers, no prelo). A construção de causas envolve um processo de mediação simbólica, a partir da qual as reivindicações dos movimentos são justificadas em referência a projetos políticos mais amplos. É neste sentido que se deve compreender a afirmação de Melucci (1996) sobre os movimentos sociais não apenas fazerem reivindicações, pois estes também oferecem e disputam princípios para ordenação da vida em sociedade. Por isso, embora parte das causas dos movimentos sociais possa ser traduzida em termos estritamente políticos e encaminhada para ser processada pelo sistema de decisão estatal, há uma dimensão dos conflitos que os movimentos anunciam que não pode ser completamente canalizada pelas instituições (Melucci, 1996, p. 204-205). Por exemplo, o movimento feminista não reivindica apenas políticas públicas para as mulheres, ele oferece e disputa códigos culturais que implicam organização das relações sociais em bases não patriarcais.

O processo experimental que ocorre antes e depois do momento normalmente compreendido como de *formulação* de determinada política não somente afeta a compreensão que os atores têm de qual política deveria ser implementada, mas também constrói relacionamentos e recursos que influenciam as chances de

uma concepção ou outra se tornar política (Abers e Keck, 2013). Experimentos afetam na configuração de adversários e aliados em torno de uma proposta e criam capacidades que sustentam algumas propostas mais que outras. Isso pode ocorrer em múltiplos níveis territoriais e espaços sociais: políticas federais são influenciadas por experiências locais, por experiências de outros países ou até mesmo por experiências não governamentais.

Movimentos sociais tendem a participar desse processo experimental, influenciando-o, de duas formas. De um lado, atores que conformam a rede do movimento constroem e tentam implementar modelos alternativos mediante experiências que, em geral, são de pequena escala. Tais experiências, que funcionam como projetos-piloto, podem tanto estar inseridas em políticas de governos permeáveis às propostas dos movimentos, quanto serem desenvolvidas por fora das políticas públicas, na condição de experiências da sociedade civil. Por seu turno, os atores do movimento que experimentam e defendem tais modelos alternativos frequentemente atuam em vários níveis (municipal, estadual, federal) – em uma complexa atuação multiescalar (Blikstad, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016) – e espaços (societais, estatais), migrando de um nível e/ou espaço para outro conforme a abertura ou o fechamento de oportunidades para influenciar na construção e implementação de modelos alternativos. Esse processo caracteriza o que Abers e Keck (2013) chamaram de *scale shifting*, seguindo McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

Os processos de construção e experimentação de ideias, formulação de modelos alternativos de políticas públicas e interações estratégicas com os outros atores envolvidos nas redes que disputam a produção e a implementação de políticas são condicionados por três elementos interdependentes: os regimes políticos, os subsistemas de políticas públicas e as características dos movimentos sociais.

Segundo Tilly (2006, p. 19), "Quando as interações entre um par de atores se repetem de forma similar, nós começamos a falar de uma relação entre os atores. Nós, então, descrevemos um regime em termos das relações predominantes entre os atores políticos, incluindo o governo". Para o autor, a configuração dos regimes estrutura oportunidades e constrangimentos à constituição e à atuação dos movimentos sociais. Condicionando os custos e os riscos do envolvimento nas ações coletivas, os níveis de abertura ou fechamento do sistema político às causas e às ações dos movimentos sociais, as expectativas sobre a eficácia ou o fracasso de diferentes repertórios de ação, entre outros aspectos, os regimes e as suas mudanças atuam diretamente na conformação das condições que os movimentos confrontam para definir seus repertórios e espaços de atuação.

Entre outros aspectos, os regimes definem, em grande medida, o grau e as formas de permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos diferentes atores societários, entre os quais os movimentos sociais. Essa definição depende

centralmente da conformação da coalizão política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação. Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas.

Em segundo lugar, estados e governos não são atores homogêneos, mas, sim, campos mais ou menos heterogêneos constituídos pela articulação de diversos subsistemas de políticas públicas, cada qual com uma configuração particular. Assim, cada subsistema de política pública estabelece possibilidades e restrições específicas ao acesso e à atuação dos movimentos sociais. No que se refere à relação entre os movimentos sociais e o processo de construção de políticas públicas, as categorias desenvolvidas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) para descrever os repertórios de interação indicam que, em diferentes subsistemas de políticas públicas, distintas estratégias são mais ou menos viáveis.

Tal argumento complexifica o argumento anterior sobre os condicionamentos dos regimes ao salientar que os movimentos sociais precisam operar em campos duplamente condicionados: de um lado, pela configuração interna do subsistema de política pública no qual se inserem; e, de outro, pelas interdependências entre este subsistema, outros subsistemas de políticas públicas e o regime mais amplo, que estrutura as relações entre os atores politicamente relevantes. Ou seja, não é apenas o grau de permeabilidade dos regimes que importa para compreender as possibilidades dos movimentos influenciarem as políticas públicas, mas também a forma como os movimentos sociais se inserem nos subsistemas. A depender da posição que os movimentos ocupam nas redes dos subsistemas (central ou periférica), a inclusão no Estado pode permitir aos movimentos obterem conquistas (sob a forma do atendimento a algumas de suas reivindicações) sem, contudo, conseguirem avançar nas disputas em torno dos modelos alternativos que defendem.

Por fim, evitando uma perspectiva que reduz os movimentos sociais a atores/redes passivos(as) que meramente reagem à abertura ou ao fechamento de oportunidades políticas em função de mudanças de regime ou de configuração do subsistema, é preciso compreender como os movimentos atuam não apenas sobre as políticas públicas, mas sobre a própria configuração do regime e/ou do subsistema de política que tentam influenciar.[7]

Nesse sentido, movimentos sociais não devem ser entendidos meramente como membros de um subsistema de política pública ou de um regime "dado", mas,

7. A importância do contexto político e institucional (apreendido a partir do conceito de estrutura de oportunidade política) para configuração e sucesso dos movimentos e o papel dos movimentos na alteração das oportunidades para o confronto político constituem o cerne da abordagem americana dos movimentos sociais. Para uma aproximação desse debate, ver, entre outros, McAdam, McCarthy e Zald (1999); Tarrow (1998); e Tilly (2006).

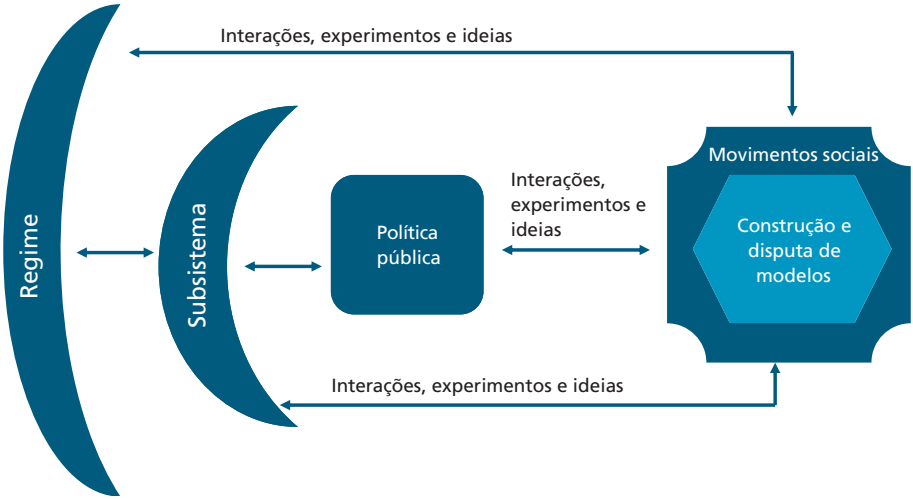
sim, como atores coletivos que disputam a própria configuração dos subsistemas e regimes existentes. Os movimentos não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder ou da existência de canais institucionais de acesso aos processos decisórios, também tentam criar oportunidades ao atuarem para alterar o ambiente institucional no qual operam. Não raro, para fazer a disputa por modelos alternativos de políticas públicas, os movimentos sociais enfrentam o desafio de reformar o Estado. Muitas vezes, trata-se de lutas para definir ou redefinir a estrutura organizacional do próprio subsistema de política pública, na tentativa de criar espaço institucional para o movimento e suas propostas. A existência de um Ministério do Meio Ambiente (MMA), de um Ministério das Cidades (MCidades) ou de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, conforme demonstram os casos analisados, só pode ser entendida no contexto de uma complexa inter-relação entre atores tradicionalmente envolvidos na política institucional (partidos, governantes, eleitos, burocratas) e atores envolvidos em diferentes tipos de movimentos sociais que lutaram para constituir uma institucionalidade adequada às suas causas e formas de atuação.

Portanto, entender a capacidade de movimentos influenciarem as políticas públicas requer não somente identificar os pontos de acesso, mas entender os processos de interação entre movimentos sociais e outros atores (estatais e não estatais) que resultam na construção e reconstrução de políticas e instituições. Particularmente importante é apreender empiricamente as relações de colaboração entre movimentos sociais e instituições político-administrativas nos subsistemas de políticas públicas, percebidas a partir do ativismo de atores localizados no interior da burocracia, o que vem sendo chamado de ativismo institucional. Em vez de um fenômeno homogêneo, o ativismo institucional pode apresentar diferenças importantes no que se refere, por exemplo, às relações entre ativistas institucionais e organizações de movimentos sociais, à posição que o ativista institucional ocupa no Estado, ao tipo de ativismo que é exercido, entre outros aspectos. Tais diferenças têm implicações nas possibilidades de incidência dos movimentos sociais nas políticas públicas, como fartamente demonstrado nos estudos de caso explorados neste texto.

Pode-se concluir que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação utilizando as oportunidades disponíveis de acesso e atuação institucional, possibilitadas pelos subsistemas e pelo regime, ao mesmo tempo que buscam por meio delas criar novas chances de acesso e atuação institucional. Ou seja, os movimentos sociais não apenas desenvolvem repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), utilizando as diferentes oportunidades de acesso ao Estado previamente disponíveis – o que Lavalle *et al.* (2017) denominam de "encaixes" –, como buscam transformar as oportunidades de acesso e a própria institucionalidade estatal na qual estão inseridos.

Em síntese, a perspectiva que orienta a análise sobre como os movimentos sociais influenciam (ou buscam influenciar) as políticas públicas, desenvolvida nos estudos de caso a seguir, apreende os movimentos como redes de atores confrontacionais que constroem e experimentam ideias que expressam as formas de organização da vida social, que defendem e que vão conformar os seus modelos alternativos de políticas públicas. Tais processos de construção e experimentação de ideias podem tanto ocorrer em espaços societários quanto estatais. Na defesa de seus modelos alternativos de políticas públicas, os movimentos sociais entram em processos de negociação e confronto com atores e redes que defendem outro(s) modelo(s). As oportunidades de inserção e atuação dos movimentos sociais nas estruturas relacionais em que ocorrem os processos de construção e implementação das políticas públicas é duplamente condicionada: de um lado, pela configuração do regime, que define as relações dos movimentos sociais com outros atores politicamente relevantes, incluindo o governo, em função dos projetos políticos por estes defendidos; e, de outro lado, pela configuração do subsistema de política pública, com sua estrutura de relações e modelos dominantes. É diante desse duplo condicionamento que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação na defesa de suas propostas. Tais repertórios aproveitam as oportunidades estabelecidas pelo duplo condicionamento do regime e do subsistema ao mesmo tempo que tensionam tais oportunidades tanto em termos da busca de novas formas de acesso institucional quanto em termos da própria configuração da institucionalidade na qual pretendem incidir.

FIGURA 1
Os movimentos sociais na constituição das políticas públicas



Elaboração dos autores.

Na figura 1, busca-se mostrar a interação complexa entre movimentos sociais e políticas públicas. Os movimentos sociais avançam suas lutas em prol de modelos alternativos de política pública em atividades interativas, experimentais e ideacionais (representadas pelas linhas) que afetam e são afetados não somente pelo desenho das políticas em si, mas pela conformação dos subsistemas e do regime mais amplos. O resultado, em termos de conformação de uma política pública, surge da produção, experimentação e difusão de ideias por parte de movimentos sob condições estruturadas, por um lado, pelas configurações de regimes e subsistemas e, por outro, pela capacidade dos movimentos sociais para transformar as condições em que atuam e confrontar outros atores e redes que constroem, experimentam e defendem modelos de políticas públicas distintos. Os casos a seguir mostram como a trajetória específica de articulação entre estes elementos, em cada situação, permite compreender os diferentes resultados produzidos em termos de intensidade e forma de influência de cada movimento na política respectiva.

3 OS MOVIMENTOS DE MORADIA E O MODELO DE PRODUÇÃO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIA[8]

A constante na produção habitacional no Brasil é a centralidade do mercado. Mesmo no ciclo dos governos petistas, o maior programa habitacional da história brasileira, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), foi construído com e para o setor empresarial da construção civil (Fix, 2011; Maricato, 2011). Contra esse modelo de produção da moradia e das cidades, uma complexa rede, que tem no centro o movimento popular de moradia, tem buscado disputar um modelo alternativo, denominado modelo autogestionário.

Até 1930, o Estado não assumia responsabilidade na produção da moradia, e a sociedade não exigia que o fizesse (Bonduki, 1994, p. 714). Foi na Era Vargas, no contexto de incorporação das massas na cidadania, que a moradia passou a ocupar lugar no discurso público, gerando políticas importantes, como a Lei do Inquilinato, em 1942, que afirmava o papel do Estado como regulador das relações entre proprietários e inquilinos. Contudo, apenas na década de 1960 se pode falar na emergência de uma política nacional de habitação propriamente dita, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como parte das reformas estruturais sob o regime militar. O modelo do BNH/SFH privilegiava o financiamento das camadas altas e médias,

8. A discussão apresentada aqui é resultado das investigações realizadas no âmbito do Nepac-Unicamp sobre o movimento de moradia e as políticas habitacionais para a população de baixa renda, em curso desde 2008. Mais especificamente, destaco o projeto de pesquisa sobre a atuação do movimento na implementação do Minha Casa Minha Vida – Entidades financiado pelo CNPq e MCidades, iniciado em 2011. Agradecemos, em particular, os frutíferos debates com as pesquisadoras Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad, Adriana Pismel e Stella Zagatto Paterniani, às quais agradecemos a parceria. Os resultados dessas pesquisas têm sido publicados sob a forma de dissertações, teses, artigos e relatórios de pesquisa, que podem ser conferidos no *site* do Nepac. Disponível em: <https://www.nepac.ifch.unicamp.br/>.

combinando intervenção estatal com centralidade das empresas da construção civil. Para os setores de menor renda, o modelo implicava remoções compulsórias e construção massiva de conjuntos habitacionais fora da malha das cidades:

> Esse modelo [estatal-privatista], fortemente inserido dentro do ciclo de produção capitalista, entende a moradia – e a cidade – enquanto "mercadoria", como possibilidade de alocação dos recursos excedentes, e a política habitacional, especificamente, como uma oportunidade ideal de conjugar a obtenção de capital de giro para a construção e a existência de uma demanda fixa – compilada em cadastros habitacionais públicos municipais e estaduais ou no acesso individual do consumidor às instituições financeiras – para a comercialização das unidades habitacionais (Viana, 2017, p. 48).

O modelo BNH/SFH se esgotou na década de 1980. Associado com a redemocratização, esse processo representou o desmonte da burocracia pública, responsável pelo sistema, gerando forte dispersão e fragmentação institucional nas décadas seguintes. Com o fim do BNH/SFH, em 1986, a Caixa Econômica Federal (Caixa) passou a controlar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, em consequência, concentrar significativo poder no subsistema, mas sem contar com um corpo burocrático capaz de planejar e articular as políticas (Arretche *et al.*, 2012, p. 28-29).

O vazio representado pela desarticulação da política, combinado com um quadro de recessão, desemprego, valorização do mercado de terras e aumento dos aluguéis, ampliou a demanda por habitação popular na faixa de 0 a 3 salários mínimos, resultando em um vigoroso ciclo de ocupações de terra no começo dos anos de 1980 (Gohn, 1991), que fortaleceu o movimento social urbano como um todo (Doimo, 1995). As ocupações de terra e a realização de mutirões de autoconstrução foram as formas pelas quais a população pobre buscou responder à carência por moradia social, contando com o apoio do braço social da igreja católica e de acadêmicos comprometidos com a agenda da reforma urbana. O saldo organizativo desse processo foi a criação de organizações articuladoras das lutas em torno da moradia, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o Movimento em Defesa de Favelados (MDF), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), a União dos Movimentos de Moradia, a União Nacional de Moradia Popular (UNMP) e a Central de Movimentos Populares (CMP).

Como analisa Evaniza Rodrigues (2013, p. 25), as ocupações de terra, ao mesmo tempo que denunciavam o descaso do poder público, promoviam um processo de mobilização que "abriu espaço no território e no imaginário político para a construção de uma proposta alternativa de moradia", denominado de modelo autogestionário. Em que pese suas variantes, o modelo exige a presença do Estado como provedor dos direitos de cidadania – por meio do financiamento da habitação popular, sob a forma de subsídios à população de baixa renda –,

ao mesmo tempo que afirma o direito da sociedade de participar da construção da política em todas as suas etapas. Para garantir essa inserção protagônica dos atores sociais populares no processo de produção da moradia, a proposta autogestionária defende uma redefinição dos marcos da política, a partir do seu fortalecimento institucional, com a conformação de um fundo de habitação de interesse social e a configuração de um sistema participativo. Outra dimensão importante é a questão fundiária, que se vincula à disputa pela terra urbana, na defesa dos direitos dos pobres ao acesso e gozo da infraestrutura urbana (Mineiro e Rodrigues, 2012; Lago, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016; Blikstad, 2017; Viana, 2017). No plano da produção habitacional propriamente dito, o modelo autogestionário afirma o direito de cooperativas habitacionais, organizações dos movimentos de moradia e outras organizações sociais afins de receberem recurso público para construir habitação popular com autonomia de decisão em todas as etapas, da compra do terreno à escolha dos futuros moradores, participando ativamente da implementação da política pública. A justificativa é que, pelo fato de não estarem orientados pelo lucro, essas organizações produziriam unidades residenciais melhores que aquelas oferecidas pelo mercado, e seriam capazes de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos pelo trabalho formativo, a ser realizado com as famílias ao longo de todo o processo da construção.

Como explicam Tatagiba e Teixeira (2016), o modelo autogestionário surgiu da interação entre movimento popular, assessorias técnicas especializadas, acadêmicos militantes, religiosos e técnicos das gestões locais. A experiência pioneira das cooperativas autogestionárias do Uruguai serviu como fonte de inspiração, e arquitetos comprometidos com a assessoria dos movimentos buscaram divulgar a proposta aos movimentos populares brasileiros, que, até o final dos anos de 1980, eram mais familiarizados com os mutirões.[9] Além do crescente *deficit* de moradias e dos evidentes sinais de esgotamento do BNH/SFH, a abertura para a inovação foi favorecida pela mudança nas agendas das agências internacionais, que passaram a criticar modelos de construção massiva de conjuntos habitacionais e defender soluções de menor porte, com protagonismo das comunidades (Blanco Júnior, 2006).

A construção e a defesa do modelo autogestionário implicaram uma combinação entre estratégias confrontacionais, como as ocupações, e colaborativas, principalmente a partir da atuação de militantes dos movimentos na burocracia pública em governos progressistas (Tatagiba e Teixeira, 2016; Serafim, 2013). Ao longo da década de 1980, várias cidades implementaram projetos-piloto que incorporavam a autoconstrução pelos moradores, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Diadema e Fortaleza. Mas foi na gestão de Luiza Erundina – Partido

9. Uma das principais organizações populares que passaria a levantar essa bandeira é a União dos Movimentos de Moradia, uma entidade articuladora dos movimentos de São Paulo, criada em 1987, que depois estendeu sua atuação para o plano nacional, com a criação da União Nacional por Moradia Popular, em 1993.

dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, 1989-1992 – que uma rica experimentação em média escala em torno do programa Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps Comunitário) fez da autogestão um modelo alternativo de política pública. Luiza Erundina era comprometida com as lutas dos moradores de favelas, e, uma vez eleita, fez da moradia uma das prioridades de sua gestão, convidando vários militantes do movimento de moradia e intelectuais comprometidos com a bandeira da autogestão a compor o seu governo. Os resultados concretos e simbólicos da experiência fizeram da autogestão um modelo a partir do qual os movimentos passariam a disputar o seu lugar no subsistema da moradia nas décadas seguintes (Tatagiba e Teixeira, 2016; Blisktad, 2012).

No contexto de afirmação do neoliberalismo, os movimentos encontraram muitas dificuldades para fazer a disputa. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveram uma "mudança de paradigma na área", com a descentralização de recursos e o fortalecimento do papel do mercado, sem oferecer respostas ao *deficit* habitacional na baixa renda (Arretche, 2002, p. 435) e sem abrir espaço para a atuação dos movimentos no subsistema (Rodrigues, 2013, p. 63).

Foi somente a partir do ciclo dos governos petistas que a desarticulação da política de moradia e a desmobilização da burocracia estatal, responsável pela operação do sistema, começariam a ser superadas (Arretche *et al.*, 2012). Como explica Marta Arretche, a partir de 2003, a política habitacional passou a ser orientada por uma proposta que enfatizava a ação complementar do Estado e do mercado, cabendo ao mercado ofertar às famílias que pudessem contratar empréstimos e ao governo a provisão da moradia social, por meio de subsídios públicos, retomando o modelo estatal-privatista que estivera na origem do BNH/SFH.

O processo de reestruturação institucional seguiu ritmo acelerado na primeira gestão Lula, com a criação do MCidades, da Secretaria Nacional de Habitação e do Conselho Nacional de Habitação (CNH), em 2003, a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), em 2005 (Arretche *et al.*, 2012; Serafim, 2013). Portanto, no caso da habitação, a reestruturação institucional da política pública e a reorganização da burocracia estatal caminharam *pari passu* com a abertura de espaços para a participação de novos atores e interesses no subsistema. O ritmo das inovações institucionais esteve associado à presença de Olívio Dutra – um importante quadro do PT do Rio Grande do Sul, com ligações históricas com o campo movimentalista –, à frente do MCidades (2003-2005), e à presença de quadros do movimento de moradia e de reforma urbana na burocracia do ministério.

Contudo, em 2005, o esforço de responder à crise do mensalão levou a uma "inflexão conservadora" (Serafim, 2013, p. 157) no Ministério das Cidades, com a substituição de Olívio Dutra por Mário Fortes (do Partido Progressista – PP). A mudança gerou conflitos entre o governo, os movimentos sociais e vários quadros, principalmente ligados ao Movimento de Reforma Urbana. Os que não foram exonerados decidiram entregar seus cargos. No novo contexto, os espaços institucionais de participação, principalmente o CNH, se tornaram importantes *locus* de acompanhamento e pressão sobre o MCidades, sendo particularmente úteis ao setor popular dos movimentos de moradia que decidiram continuar no governo para garantir os avanços institucionais e conseguir abrir espaço para a autogestão nos programas governamentais (Serafim, 2013).

Foi nesse complexo cenário que a arena de experimentação do modelo autogestionário se estendeu à esfera nacional e que os movimentos sociais obtiveram suas maiores conquistas. Já nos preparativos da campanha presidencial de 2002, a autogestão ganhou destaque no Projeto Moradia, formulado no âmbito do Instituto Lula e que contou com a participação de vários integrantes da rede do movimento. No ano seguinte, a I Conferência Nacional das Cidades definia a autogestão como modelo para a produção da moradia social. Em 2004, foi criado o Crédito Solidário, que permitia aos movimentos receberem recursos públicos para atuarem na implementação da política. Mineiro e Rodrigues (2012) afirmam que a proposta de criação do programa teria surgido após uma série de protestos e ocupações realizadas em abril de 2004, à qual se seguiram, segundo os autores, inúmeras negociações entre a Caixa, o MCidades e os movimentos sociais. Em 2008, o governo lançou o Programa Produção Social da Moradia, que ajustava vários problemas de operação dos programas anteriores e avançava na proposta da autogestão, fortalecendo a ideia de sistema habitacional (Tatagiba e Teixeira, 2016; Serafim, 2013; Blikstad, 2012).

Contudo, esse processo de amadurecimento foi interrompido pelo lançamento do Minha Casa Minha Vida, em 2009. O lançamento deste programa está associado à presença de Dilma Rousseff à frente da Casa Civil e à política neodesenvolvimentista, na qual as políticas habitacionais assumiriam papel estratégico (Fix, 2011; Maricato, 2011). O MCMV esvaziou, na prática, a ideia de construção de um sistema habitacional, uma vez que toda a política passa ao largo do MCidades, com nula participação e controle da sociedade civil. A despeito disso, trata-se da primeira política massiva de produção de moradia para a faixa de 0 a 3 salários mínimos e que conta, na modalidade Entidades (MCMV-E), com destinação de recursos (cerca de 2% dos recursos do MCMV) para a construção autogestionária, algo inédito no plano federal. O MCMV-E foi o lugar que os movimentos populares encontraram para seguir operando a política, mesmo que de forma residual e subordinada ao mercado (Serafim, 2013; Tatagiba e Teixeira,

2016; Blikstad, 2017; Viana, 2017). Como dizem os movimentos, "é o que tem para hoje" (Tatagiba e Teixeira, 2016).

Com a entrada de Mário Fortes e, depois, o lançamento do MCMV, o próprio MCidades perdeu poder e centralidade no governo, e a relação entre movimentos sociais e burocracia pública aparece como fator essencial para os atores comprometidos com o modelo autogestionário fazerem a disputa no interior do governo e evitarem retrocessos. Essa atuação conjunta implicou a atuação por dentro das instâncias de participação, assim como a criação de grupos de trabalho entre movimentos sociais e técnicos da burocracia, na busca por soluções para os problemas envolvidos na implementação do MCMV-E nos territórios (Serafim, 2013; Viana, 2017). Mesmo no caso dos burocratas que não atuavam em redes de movimentos sociais, a adesão ao modelo autogestionário implicou relações de confiança e cooperação com as redes movimentalistas, uma estratégia também importante para o fortalecimento institucional do setor, ameaçada com os retrocessos em curso.

4 O MOVIMENTO AMBIENTALISTA E O MODELO SOCIOAMBIENTALISTA

Até os anos 1970, a gestão dos vastos recursos naturais brasileiros se subordinava plenamente ao desenvolvimento econômico. A partir dos anos 1970, ativistas de movimentos ambientalistas participaram da construção de um subsistema autônomo de política ambiental, muitas vezes, ocupando cargos governamentais. Desde então, as políticas ambientais se tencionam com outras políticas públicas, especialmente as ligadas ao desenvolvimento econômico.

Em 1972, criou-se a primeira instituição federal ambiental propriamente dita, a Secretaria de Recursos Hídricos (Sema, vinculada ao Ministério do Interior), e, em 1981, o Congresso Nacional aprovou a Política Nacional de Meio Ambiente, criando o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o licenciamento ambiental. Muito paulatinamente, a capacidade estatal de regulamentar o meio ambiente foi crescendo. Em 1989, a Sema e vários órgãos que pertenciam ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Indústria e Comércio foram unificados para criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsável pelo licenciamento ambiental, pelas unidades de conservação e por outras atividades. Apenas em 1992, no entanto, foi criado um Ministério do Meio Ambiente. Trabalhos legislativos importantes na área avançaram nos anos 1990, com a criação de uma Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000), mas, em geral, o ministério carecia de capacidade de implementar políticas ambientais de fôlego. Em 2000, o MMA ganhou outra autarquia, a Agência Nacional de Água (ANA), e, em 2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro, para promover a gestão sustentável de atividade madeireira. Em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes

de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), que recebeu do Ibama a responsabilidade de gerir as unidades de conservação federais.

Assim, aos poucos, as políticas públicas ambientais não somente ganharam força, mas também ganharam uma certa autonomia em relação aos órgãos governamentais que priorizavam o crescimento econômico. Além disso, no interior do MMA – especialmente no ministério-sede e em setores do Ibama e do ICMBio –, fortaleceu-se um ideário alternativo sobre como deveria se dar o desenvolvimento econômico no Brasil, em contraposição às concepções dominantes, tanto liberais quanto desenvolvimentistas. Podemos entender que a própria existência do ministério e sua cultura burocrática interna foram fortemente influenciadas pelas lutas de movimentos ambientalistas de avançar neste modelo alternativo.

O modelo alternativo é sintetizado no termo *socioambientalismo*, uma vertente da perspectiva internacional ambientalista chamada de *desenvolvimento sustentável*. Antes do surgimento desta perspectiva, o pensamento ambientalista era dominado pelo *conservacionismo*, vertente concentrada na conservação de *habitats* naturais, geralmente por meio da criação de parques e outras áreas de uso humano restrito. Como no resto do mundo, o conservacionismo brasileiro era liderado, em grande parte, por cientistas, que criaram as primeiras associações em defesa da natureza (Hochstetler e Keck, 2007). Uma nova concepção ambientalista, que surge nos anos 1980, busca compatibilizar o desenvolvimento e a proteção ambiental. Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), publicou um relatório que definiu e popularizou o termo *desenvolvimento sustentável*. O relatório inspirou a realização, em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), que teria impacto grande no ambientalismo brasileiro.

No Brasil, uma concepção específica de desenvolvimento sustentável já estava em construção nos anos 1980, a partir das lutas dos seringueiros do Acre. O avanço da pecuária na Amazônia chegava ao Acre, e os seringueiros sofriam ataques violentos de grileiros que queriam transformar os seringais (quase sempre localizados em terras devolutas ou públicas) em fazendas de gado. Chico Mendes, o líder dos seringueiros, encontrou aliados em organizações nacionais e internacionais, que identificavam em seu modo de vida um exemplo de relação sustentável entre os seres humanos e a natureza. O assassinato de Chico Mendes (1988) intensificou o apoio internacional ao movimento (Keck, 1995; Alegretti, 2008). No mesmo período, líderes indígenas e outros grupos da região de Altamira, no Pará, protestaram contra planos de construir uma enorme hidrelétrica no rio Xingu, também conseguindo mobilizar atenção internacional (Pereira, 2014; Carvalho, 2006). Estes eventos convergiram, no final da década de 1980, com a disseminação do conceito de *povos da floresta*, termo que remete à diversidade de grupos (indígenas,

seringueiros, ribeirinhos, entre outros) cujo sustento depende da manutenção da floresta em pé. No Brasil, começa-se a falar em *socioambientalismo*, uma vertente de desenvolvimento sustentável vinculada à defesa do direito dos povos tradicionais de continuar seus modos de vida (Santilli, 2005; Hochstetler e Keck, 2007). A bandeira central dos defensores do socioambientalismo era a criação de reservas extrativistas. Em vez de pensar em unidades de conservação como territórios desprovidos de seres humanos, a reserva extrativista protegeria um modo de vida coletiva e ambientalmente sustentável, com o envolvimento ativo das organizações locais, unindo a luta pela reforma agrária com a proteção florestal (Alegretti, 2008).

Durante os anos 1990, com o apoio de movimentos internacionais, ambientalistas brasileiros conseguiram promover experimentos iniciais *socioambientalistas*. A criação da primeira reserva extrativista foi consequência direta da luta dos seringueiros e da repercussão internacional do assassinato de Chico Mendes, que levou o governo federal a decretar a criação da Reserva Extrativista Chico Mendes, em 1990 (Alegretti, 2008). Nos anos seguintes, a coalizão de movimentos nacionais e internacionais em defesa dos seringueiros, dos índios e contra o desmatamento – fortalecida durante a conferência da ONU – foi a base da negociação da criação de um Fundo das Florestas Úmidas, financiado por diversos países ricos, administrado pelo Banco Mundial e implementado sob a coordenação da Secretaria de Coordenação da Amazônia, do recém-nascido MMA. O fundo financiou o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Úmidas Brasileiras (PPG7). Todos os projetos implementados no âmbito do PPG7, que durou de 1994 até meados dos anos 2000, focavam o uso sustentável de recursos florestais, na maioria dirigidos a viabilizar a sustentabilidade econômica dos povos da floresta. Todos estes programas tinham mecanismos para garantir a participação de comunidades na implementação das atividades, além de diversas comissões e conselhos gestores com participação da sociedade civil (Abers *et al.*, 2000). Assim, o MMA nasceu, nos anos 1990, com uma presença muito forte de movimentos sociais ambientalistas e imbuído pela ideologia socioambientalista que defendiam.

Outra arena de experimentação socioambientalista foi o estado do Acre. Em 1993, o PT elegeu o prefeito da capital do estado, Rio Branco, e, em 1999, o mesmo grupo foi eleito ao governo do estado (continuando até a atualidade). Sob o *slogan* de Florestânia, os governos petistas do Acre implementaram políticas de *desenvolvimento com inclusão social*, com forte apoio para as atividades de povos tradicionais, como seringueiros, o movimento popular mais bem organizado do estado (Brose, 2014). As políticas acreanas, bem como os projetos pilotos do PPG7, se estruturavam em torno da ideia de que seria possível proteger a Amazônia e, ao mesmo tempo, promover um desenvolvimento inclusivo e participativo, que preservaria modos de vida tradicionais.

Em 2003, o socioambientalismo parecia ganhar força quando Marina Silva, senadora do PT do Acre, que começou a vida política no movimento dos seringueiros, foi nomeada ministra do Meio Ambiente pelo governo Lula. Sob a administração de Marina (2003-2007), o MMA passou por várias mudanças institucionais: foram criados o ICMBio, o Serviço Florestal Brasileiro e uma carreira de analista ambiental. Se, antes, a maioria dos funcionários do ministério eram consultores contratados por meio de organismos internacionais, a partir de 2005, o governo começou a realizar concursos. Ao longo dos anos 2000, foram contratados mais de 2 mil novos funcionários permanentes para o órgão (Abers e Oliveira, 2015).

Em termos de política pública, os avanços do período de Marina foram ambíguos, especialmente da perspectiva da promoção da agenda socioambiental. Enquanto aumentou o número de unidades de conservação de proteção integral no período, políticas dirigidas diretamente à proteção de povos tradicionais avançaram de maneira mais gradual. E políticas implementadas por outras partes do governo constantemente atropelavam a agenda ambientalista: o governo Lula emitiu uma medida provisória favorável ao uso de transgênicos e embarcou em uma agenda de implementação de grandes obras na Amazônia (Oliveira, 2016). Grandes obras entraram na agenda prioritária com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, intensificando-se no governo Dilma. A hidrelétrica de Belo Monte tornou-se alvo de críticas dos ambientalistas pelos efeitos desastrosos ambientais e pela postura governamental de não escutar a voz das comunidades ribeirinhas e indígenas. Outro ponto crítico foi a passagem pelo Congresso de uma revisão do Código Florestal, defendida pela bancada ruralista em 2012. Em 2011, com Dilma Rousseff na Presidência, a nova ministra do Meio Ambiente, Izabela Teixeira, investiu fortemente na primeira grande política pública dirigida a populações tradicionais, o Programa Bolsa Verde. No entanto, este programa de transferência de renda para famílias individuais que viviam na floresta dialogava muito pouco com o ideário socioambientalista, que sempre focava no fortalecimento das comunidades e de capacidades produtivas sustentáveis (Abers, no prelo).

A evolução das políticas públicas socioambientalistas, brevemente relatada neste capítulo, somente pode ser compreendida como produto das interações entre atores estatais e de movimentos sociais que se engajavam cooperativa ou conflituosamente em diversos experimentos práticos. Nos anos 1990, a interação entre burocracia federal e movimentos ocorreu por meio de, pelo menos, quatro mecanismos. Em primeiro lugar, as políticas do PPG7 envolviam a sociedade civil em comissões e conselhos participativos de gestão de programas, sendo considerada uma das áreas mais participativas da Esplanada (Abers *et al.*, 2000). Segundo, o MMA também operava, mediante parcerias e transferência de recursos para organizações sociais, em vários níveis. Enquanto o Programa de Projetos Demonstrativos repassava recursos para comunidades rurais que desenhavam

projetos alternativos de produção agroflorestal e as reservas extrativistas eram administradas pelas associações locais, organizações não governamentais (ONGs) nacionais apoiavam diretamente o desenho de projetos e a sua implementação (Abers e Oliveira, 2015). O Instituto Socioambiental (ISA), por exemplo, com sede em São Paulo e em Brasília, desenvolveu capacidades em geoprocessamento e análise por satélite muito antes do governo, tornando-se uma importante fonte de assessoria técnica. Uma terceira forma de interação era por meio da ocupação de cargos governamentais por ativistas. Mary Alegretti, fundadora de uma ONG ambientalista paranaense que lutou ao lado de Chico Mendes, foi nomeada secretária de Meio Ambiente por José Sarney Filho, ministro do Meio Ambiente no segundo governo de Fernando Henrique. Outros líderes de movimentos sociais, como atores conectados ao Conselho Nacional dos Seringueiros, trabalhavam no MMA e no Ibama, especialmente na criação de reservas extrativistas. Uma quarta forma de interação entre movimento social e governo que ocorria neste período era o financiamento direto, pelo governo, de organizações sociais: o PPG7 tinha um projeto específico direcionado a financiar a consolidação do Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), uma organização guarda-chuva que apoiava organizações populares da região. O grupo tornou-se um canal central de representação dos movimentos populares nos programas ambientais do PPG7 (Abers *et al.*, 2000).

Com a nomeação de Marina Silva, no governo Lula, a relação entre as ONGs ambientalistas e o governo se intensificou, especialmente por intermédio da migração de maior número de ativistas para cargos governamentais. Ou seja, a ocupação de cargos se tornou a principal forma de interação entre governo e movimento. João Paulo Capobianco, ativista do ISA, tornou-se o braço direito de Marina Silva, primeiramente liderando a Secretaria de Biodiversidade e Florestas e posteriormente como secretário-executivo. Era um período de muita participação direta por ativistas no interior do MMA. A maioria, no entanto, vinha de ONGs profissionalizadas do Sudeste, com menos presença de atores da Amazônia (Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2016). Embora o ministério tenha acompanhado o governo federal na promoção de novos mecanismos participativos, como as conferências nacionais, estes mecanismos foram criticados por serem muito controlados pela agenda governamental (Souza, 2008).

Em 2008, Marina Silva saiu do governo e, pouco depois, do PT. Em 2010, ela se candidatou à Presidência pelo Partido Verde, já em oposição à candidata governista, Dilma Rousseff. Ao longo deste período, ocorre um paulatino afastamento das ONGs ambientalistas em relação ao governo e ao MMA. Grande parte dos ativistas que haviam entrado no governo com Marina saíram com ela, e outros foram em seguida (Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2016). No governo Dilma, o distanciamento se intensificou, em função do apoio do governo a grandes obras e da sua fraca defesa da agenda ambiental. A ministra nomeada por Dilma,

Izabella Teixeira, era uma tecnocrata sem história de militância ambientalista. O financiamento de projetos de ONGs secou, e a comunicação entre governo e entidades diminuiu. Nunca se tinha visto tamanho antagonismo entre o movimento ambientalista e o MMA desde a criação do ministério, nos anos 1990 (Abers e Oliveira, 2015). Obviamente, este tensionamento foi intensificado pelo apoio de grande parte dos ambientalistas à candidatura presidencial de Marina Silva, em 2014, em oposição a Dilma (Oliveira, 2016).

Apesar desse distanciamento entre movimento e governo, Abers (no prelo) detectou, no interior do MMA, uma burocracia fortemente defensora da agenda socioambientalista. Em seu estudo sobre a Bolsa Verde, a autora argumenta que funcionários públicos que nunca tinham participado de movimentos ambientalistas buscavam promover mudanças naquele programa que o tornariam mais compatível com o ideário participativo e comunitário do socioambientalismo, tradicionalmente defendido no ministério. Ou seja, mesmo sem a presença física de movimentos sociais, criou-se uma cultura burocrática profundamente influenciada pela luta dos movimentos populares e profissionalizados, desde os anos 1980.

5 O MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E O MODELO DE UMA "OUTRA ECONOMIA"

No Brasil, o movimento da economia solidária constitui uma rede ampla e diversificada, que reúne empreendimentos econômicos, organizações sociais, entidades de assessoria, pesquisadores (acadêmicos ou não) e agentes governamentais/estatais.

Apesar de diversas experiências societárias e em níveis subnacionais de governo, a serem abordadas posteriormente, a Política de Economia Solidária em âmbito federal apresenta uma trajetória bastante recente, diretamente vinculada à chegada do PT à Presidência da República, em 2003. Nesse mesmo ano, é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo o anúncio de sua criação sido realizado pessoalmente pelo presidente Lula durante o III Fórum Social Mundial (FSM). Já em 2006, seguindo o processo de difusão de instituições participativas que marcou o governo Lula, realizou-se a I Conferência Nacional de Economia Solidária e foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária. A segunda conferência foi realizada em 2010 e a terceira, em 2014. Desta última conferência resultou o I Plano Nacional de Economia Solidária, que atualmente tramita no Congresso Nacional.

A incorporação da economia solidária como política pública no âmbito do governo federal se materializa na inclusão do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2011. Este programa tinha como objetivo central "Promover o fortalecimento

e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário" (Silva, 2017, p. 14). Ainda de acordo com Silva (2017, p. 15-16), a partir de 2011, a economia solidária será integrada ao Plano Brasil Sem Miséria e ao Programa Temático Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015. No Plano Plurianual 2016-2019, a economia solidária foi inserida no Programa Temático Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária.

Para além de ser uma alternativa de trabalho e renda ou de incorporação produtiva de setores excluídos do mercado de trabalho, os atores do movimento de economia solidária a defendem como parte constitutiva de um modelo alternativo de desenvolvimento para o Brasil, sintetizado na ideia de uma "outra economia".[10] Os princípios que orientam tal modelo são sintetizados no texto do art. 2º do Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, que cria a Política Nacional de Economia Solidária:

> Considera-se compatível com os princípios da Economia Solidária as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, tendo por base os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes (Brasil, 2012).

Tal modelo se colocou em clara disputa com o modelo neodesenvolvimentista, que já se apresentava como dominante nos governos de Lula e que se fortalece ainda mais nos governos de Dilma.

O modelo da economia solidária foi sendo construído mediante um longo processo de experimentações sociais e em governos subnacionais. Alguns dos atores centrais da rede que constitui o atual movimento da economia solidária, particularmente entidades com vinculação religiosa (como a Cáritas) e organizações não governamentais (como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase), já possuíam uma longa trajetória de atuação – que se inicia nas décadas de 1950 e 1960 – no desenvolvimento de experiências econômicas alternativas entre os setores populares. Caracterizadas como projetos econômicos alternativos ou projetos de geração de trabalho e renda, tais experiências eram direcionadas a populações em situação de carência extrema, atuando às margens do mercado capitalista e das políticas estatais. Grande parte destas práticas eram financiadas com recursos da cooperação internacional, sendo constituídas em geral por ações locais de pequena escala.

10. As ideias que fundamentam esse modelo estão sistematizadas em Cattani *et al.* (2009).

No entanto, o movimento da economia solidária emerge como tal apenas na década de 1990, apresentando-se como uma resposta ao desemprego estrutural e, mais amplamente, às formas de organização da produção e do trabalho que caracterizam o mercado capitalista contemporâneo. Naquela conjuntura, período de reestruturação produtiva e de forte presença do ideário neoliberal na orientação da atuação governamental em muitos países, constituem-se diversas experiências locais – e, paralelamente, reflexões sobre estas – que buscam alternativas concretas a um modelo econômico caracterizado pela exclusão do trabalho de parcela significativa dos trabalhadores. Recuperação de empresas falidas por parte dos trabalhadores, cooperativas de produção e/ou de consumo, empreendimentos autogestionários, bancos populares, redes de trocas, formas de comercialização alternativas, entre outros, exemplificam tais experiências, que foram identificadas a partir de diferentes denominações – economia popular, economia alternativa, economia social, economia solidária, socioeconomia, economia autogestionária, cooperativismo, entre outras –, mas progressivamente foram se articulando como constituintes da rede que vai conformar o movimento da economia solidária (Santos, 2005; Cunha, 2012).

Os Fóruns Sociais Mundiais, especialmente nas edições realizadas entre 2001 e 2005, foram importantes momentos para a articulação nacional (e também internacional – Laville, 2009) dos atores da economia solidária. No I Fórum Social Mundial, em 2001, é criada a primeira estrutura nacional da economia solidária: o Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária. Este GT será responsável pela organização, em 2002, da I Plenária de Economia Solidária. Em 2003, são realizadas a II e III Plenária de Economia Solidária. Nessa última, é criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que se constitui na instância central de articulação do movimento da economia solidária.

Uma das especificidades do movimento de economia solidária no Brasil é que sua constituição envolveu, desde o início, a articulação de atores societários e governamentais. A importância dos atores governamentais no processo de formação da economia solidária se expressa na criação, já em 2002 – ou seja, no mesmo ano em que se realiza a I Plenária de Economia Solidária –, da Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Diversos analistas localizam, no contexto de governos municipais e estaduais dos anos 1990 e início dos anos 2000 – centralmente, em governos do PT –, experiências pioneiras que envolviam sociedade civil e governos na construção da economia solidária. Neste sentido, a literatura destaca as experiências desenvolvidas nos governos municipais de Porto Alegre (1993-2004), Belém (1997-2004), Santo André (1997-2000), Recife (2001-2004) e São Paulo (2001-2004); e no governo do estado do Rio Grande do Sul –1998-2002 (Reis, Penha e Faé, 2016; Souza, 2012).

Ou seja, o movimento de economia solidária se constitui em um contexto marcado pela crescente abertura de oportunidades institucionais para a inserção e atuação de organizações de movimentos sociais junto aos governos locais – oportunidades estas que se alargam significativamente no caso de governos dirigidos por partidos políticos com intensos vínculos com os movimentos sociais. A partir destas oportunidades, muitos ativistas da economia solidária foram para os governos atuar na construção de políticas públicas (Silva e Oliveira; Oliveira, 2011).

As iniciativas desenvolvidas em âmbito municipal e estadual estavam orientadas tanto para a conformação de redes de atores articulados em torno da proposta de economia solidária quanto para a formulação e a implementação de políticas públicas, visando fomentar e sustentar esta proposta e seus atores. Vai ser no âmbito destas experiências que irão se desenvolver atores, saberes, competências e relações que formarão a base para a política de economia solidária desenvolvida em âmbito federal a partir do início do governo do presidente Lula.

Assim, a construção do movimento e a construção da política de economia solidária foram ocorrendo conjuntamente, a partir da atuação de uma rede que envolvia atores societários e governamentais, sendo processos interdependentes e que se retroalimentavam diretamente (Cunha, 2012). Tal interdependência se expressa na dificuldade de estabelecer uma demarcação clara entre a rede e os espaços do movimento e a rede e os espaços da política, que apresentam uma forte sobreposição. Parcela significativa dos atores do movimento da economia solidária estiveram diretamente envolvidos, como formuladores, beneficiários e/ou implementadores, nas políticas de economia solidária. Além disto, se observa uma sobreposição entre processos e espaços institucionais da política, como a Senaes, e os processos e espaços de articulação e formulação do movimento, como o FBES. A própria nacionalização do FBES, com a constituição de fóruns subnacionais de economia solidária, é um processo que se dá diretamente articulado às políticas federais de economia solidária.

Outra expressão dessa interdependência é o fato de que a ocupação dos cargos governamentais relacionados à política de economia solidária se dava, principalmente, a partir do recrutamento de atores reconhecidos como ativistas do movimento de economia solidária, conforme destacado anteriormente. Como destacam Nagem e Jesus (2013, p. 86),

> A pasta [Senaes] é ocupada por Paul Singer, que passa, deste então, a assumir a cadeira de secretário nacional. Os principais cargos da nova secretaria são ocupados principalmente por ex-integrantes de organizações do campo da economia solidária, principalmente do setor da Igreja Católica e da universidade.

Esse processo de constituição interdependente do movimento e da política pública teve duas implicações importantes. De um lado, observa-se uma forte identificação da economia solidária (como movimento e política pública) com o PT. Tal identificação gerou fortes resistências de outras forças políticas à implementação de políticas de economia solidária, produzindo uma tendência de descontinuidade nestas a partir das mudanças governamentais.

De outro lado, conforme já salientado, a construção e a implementação das políticas de economia solidária tendiam a ser realizadas centralmente por atores governamentais e/ou societários vinculados ao movimento, com limitado envolvimento de servidores de carreira do Estado. Sendo uma política muito recente, não havia uma burocracia dotada de *expertise* consolidada e reconhecida no tema. Tal dependência em relação a atores sem vinculação mais estável com o Estado contribuiu para intensificar a tendência de descontinuidade da política. Como salienta Cunha (2012, p. 430-431),

> a descontinuidade tem sido um problema crucial das PPES (políticas públicas de economia solidária), por conta de sua institucionalização incipiente. Experiências prévias de políticas locais ou estaduais mostraram que estas dificilmente passaram de políticas de governo a políticas de Estado, recuando ou mesmo desaparecendo com mudanças na passagem entre governos ou mesmo no decorrer do próprio governo.

Essas implicações se mostraram particularmente impactantes no contexto de significativa mudança de regime, como o observado a partir da deposição da presidenta Dilma Rousseff. A partir do momento em que assume o presidente interino Michel Temer, há um rápido processo de substituição da equipe da Senaes. Ao mesmo tempo, observa-se uma descontinuidade quase total nas ações da secretaria, o que se expressa pela desatualização da seção de economia solidária no *site* do MTE,[11] que teve suas últimas atualizações realizadas ainda em 2016.

O alto grau de conflitualidade que se institui na relação entre o movimento de economia solidária e o governo federal pode ser sintetizado na Nota de Repúdio do FBES à substituição de Paul Singer pelo policial civil aposentado Natalino Oldakoski na direção da Senaes:

> É inaceitável que a Secretaria Nacional de Economia Solidária, fruto de uma demanda e conquista histórica do movimento de economia solidária, chefiada durante 13 anos pelo Prof. Paul Singer e sua equipe, seja rebaixada e instrumentalizada para operacionalizar o golpe em curso no âmbito do governo federal.
>
> Nesse sentido, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária não reconhece a indicação do novo secretário interino e reforça seu posicionamento em defesa do Estado democrático de direito e do mandato da presidenta eleita, Dilma Rousseff (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2016).

11. Disponível em: <https://goo.gl/vFv33z>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Outro elemento importante de ser destacado na interdependência entre o movimento e a política refere-se às implicações da forma como a institucionalização da economia solidária como política pública ocorreu. A vinculação da Senaes ao MTE acabou limitando o sentido da economia solidária, uma vez que tendeu a reduzi-lo à geração de trabalho e renda e/ou à inclusão produtiva. O resultado foi a inserção da economia solidária principalmente nos subsistemas da política de trabalho e emprego e/ou da política de assistência social,[12] ao mesmo tempo que era excluída da disputa sobre a política de desenvolvimento.

Como salienta Silva (2017, p. 30),

> Um dos principais fatores que limitam a expansão das políticas públicas de economia solidária é exatamente a baixa adesão ou crença nas potencialidades das iniciativas econômicas solidárias, o que resulta na sua inserção na agenda estatal enquanto uma ação complementar de inclusão social pelo trabalho e geração de renda, muitas vezes de forma marginal, não sendo considerada, efetivamente, como uma estratégia de desenvolvimento.

Nessa mesma linha, concluem Faé e Nonato (2017, p. 58) que "A economia solidária está, assim, longe de ocupar espaço político e de investimento relevante e tampouco está inserida nas discussões sobre o modelo de desenvolvimento".

Dessa forma, apesar de ser discursivamente reafirmada em documentos e eventos, a ideia da economia solidária como parte central de um modelo de desenvolvimento alternativo e contra-hegemônico, que implicaria tratá-la como um elemento transversal a vários subsistemas de políticas, encontrou diversos obstáculos para sua tradução em propostas concretas de políticas públicas.

6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS E CONCLUSÕES

Nos casos analisados, complexas redes movimentalistas produziram modelos alternativos de políticas públicas, no curso de um longo e intenso processo de experimentações socioestatais, que fecundaram a imaginação política no sentido de produzir novos enquadramentos e soluções para velhos problemas. Seringueiros, povos das florestas, famílias de sem-teto ou moradores de habitações precárias e trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho encontraram nas organizações de movimentos sociais formas de fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão, e, a partir da troca de informações, recursos e saberes com assessorias técnicas especializadas, religiosos, burocratas, intelectuais militantes e redes transnacionais, traduziram projetos de sociedade em modelos de políticas alternativas.

12. Cunha (2012) identifica e analisa a presença da economia solidária em uma grande diversidade de subsistemas de política pública no governo Lula.

Nos três casos, os modelos alternativos buscaram garantir o protagonismo dos grupos sociais subalternos na produção da política, não apenas na disputa pelo acesso aos recursos públicos, mas na defesa de uma gestão democrática e participativa. Ou seja, os modelos defendidos não envolveram apenas uma proposta de política, em termos de obras e serviços públicos, mas também uma forma de participação da sociedade nos processos de formulação e implementação da política, com a consequente passagem de recursos do Estado para a sociedade civil. Essa participação foi a forma como os conflitos que são constitutivos dos movimentos sociais foram, em parte, conduzidos para o interior dos subsistemas.

Ao mesmo tempo, diferentes tipos de atores movimentalistas participaram das políticas de maneira diferente. Foram principalmente atores profissionalizados – tais como as ONGs ambientais, os arquitetos e os planejadores associados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana ou os acadêmicos atuantes no campo da economia solidária – que ocuparam os espaços de decisão estatal e tiveram maior acesso às arenas participativas de nível mais alto. Enquanto isso, à medida que os novos modelos foram instituídos, as organizações populares se envolveram mais diretamente na implementação das políticas públicas. A própria implementação de políticas públicas se tornou uma arena de comunicação (não sem conflitos) no interior dos movimentos, pois o processo experimental por meio do qual o desenho e a implementação ocorriam envolveu atores distintos, em momentos e arenas distintos.

Nos três casos, os movimentos sociais enfrentaram um conjunto de desafios para encontrar seu lugar no interior dos subsistemas. A forma como responderam a esses desafios e os resultados que alcançaram foram, contudo, diferentes.

No caso do meio ambiente, o fechamento das políticas de desenvolvimento à agenda ambiental levou, a partir dos anos 1970, ao desenvolvimento de um subsistema autônomo, embora posicionado de maneira subalterna no interior do Estado. Desde então, o movimento ambiental participou ativamente da construção da institucionalidade da política ambiental, a partir de um processo de ocupação de posições institucionais. Ao longo dos anos 1980 e 1990, houve um contínuo processo de construção institucional do subsistema, associado ao paulatino fortalecimento do ideário socioambiental. Também no caso da economia solidária, não foi possível fazer as disputas pelo modelo alternativo no âmbito das políticas de desenvolvimento. Contudo, diferentemente do meio ambiente, o resultado não foi a constituição de um subsistema autônomo, mas a inclusão da política pública nos subsistemas de trabalho e a geração de renda e assistência, a partir de 2003, com a criação de novas instituições. Ao ser enquadrado institucionalmente no MTE, o movimento viu a amplitude de seu modelo alternativo de uma "outra economia", bastante restringida. No caso do movimento de moradia, o predomínio

do mercado na provisão da política e a desestruturação do setor após a extinção do BNH/SFH limitaram as chances de acesso do movimento no subsistema federal até a eleição de Lula, em 2003, quando o movimento participou ativamente da reestruturação da política, com a abertura de novos espaços institucionais, que favoreceram a disputa pelo modelo alternativo e uma consistente estratégia de ocupação de cargos. Contudo, observa-se que o acesso e a atuação institucional não foram suficientes para garantir ao movimento centralidade no subsistema da política habitacional nem produziram um deslocamento do domínio do modelo tradicional. Ao contrário, o modelo alternativo do movimento ocupou uma posição periférica e subalterna no subsistema, operando com recursos bastante limitados quando comparados àqueles direcionados às construtoras privadas. Portanto, as características dos subsistemas implicaram diferentes possibilidades de "encaixes" (Lavalle *et al.*, 2017) dos modelos alternativos.

Apesar dessas diferenças importantes de forma e grau de influência dos movimentos em cada uma das políticas, os casos evidenciam a operação de condicionantes mais gerais do regime (e suas mudanças), aos quais os casos tendem a responder de maneira mais ou menos similar. Ou seja, os casos evidenciaram a potencialidade analítica de compreender a relação entre regimes e subsistemas, o que traz o desafio de associar o reconhecimento da heterogeneidade do Estado – que tem sido fartamente explorado nas novas levas de estudos sobre movimentos sociais, participação e políticas públicas – com a discussão sobre os modelos de desenvolvimento.

Nos três casos, vemos como as lutas sociais, no período da redemocratização, favoreceram a construção de conexões e vínculos entre grupos populares, religiosos, acadêmicos e profissionais, que se tornaram um recurso fundamental para os processos ideacionais e experimentais que estão na base da conformação dos modelos alternativos. Em 2003, o início do ciclo petista abriu oportunidades para a experimentação na arena nacional, com a intensificação do trânsito de militantes para dentro do Estado e a abertura de novos espaços de participação, o que favoreceu a localização dos modelos alternativos nos subsistemas no plano federal.

Contudo, a forma dessa inserção e seus resultados foi condicionada pela adoção das políticas neodesenvolvimentistas, especialmente a partir de 2007, com o lançamento do PAC. Os três casos mostram como o arranjo Estado-mercado no modelo neodesenvolvimentista manteve os movimentos em posição periférica e reduziu a possibilidade de efetivamente disputar os modelos alternativos. Como expõe com clareza Dagnino, o neodesenvolvimentismo é um retorno a uma concepção de Estado forte e autossuficiente e a uma centralização das práticas políticas que acabam por esvaziar as práticas de experimentação democráticas e as

propostas de políticas de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas, a partir da qual possam ser combinados processos de inclusão social com aprofundamento da democracia (Dagnino, 2016).

Mesmo no caso do movimento ambiental, sua capacidade de relativo domínio do subsistema da política ambiental em um dado momento é contrabalançada pela subordinação da política ambiental à política de desenvolvimento. A ida de Marina Silva para o MMA, em 2003, ampliou os espaços institucionais para a atuação dos ambientalistas na construção e na implementação de propostas vinculadas ao seu modelo alternativo de política socioambiental. No entanto, este mesmo processo logo explicitou um conflito entre o modelo de política ambiental – que inclui o princípio de desenvolvimento sustentável – defendido pelo movimento e abrigado no MMA e o modelo de política de desenvolvimento defendido por outros atores interna e externamente ao governo federal. No caso da política de moradia, é possível identificar as contradições desse processo: a partir de 2008, os movimentos obtêm suas maiores conquistas em termos de acesso aos recursos do Estado, ao mesmo tempo que o modelo estatal-privatista se fortalece com o MCMV. O movimento de economia solidária, por sua vez, colocou-se como opção residual para a reinserção profissional ou alternativa de trabalho e renda dos setores da população sem possibilidades de acesso ao mercado de trabalho formal.

Em síntese, os casos mostram como movimentos podem se constituir como mediadores entre os interesses e as demandas societários tradicionalmente desconsiderados na construção de políticas públicas e os espaços e processos institucionais nos quais aquela construção ocorre. Compreender este processo, a maneira como ocorre, quais atores ganham acesso ao Estado e a sua capacidade de influenciar a conformação das políticas e das instituições mais amplas exige entender a maneira como os movimentos sociais interagem com outros atores do subsistema em contextos cambiantes. Na medida em que traduzem interesses e demandas em propostas de políticas e são bem-sucedidos na disputa de tais propostas nas interações com os outros atores dos subsistemas, os movimentos podem obter conquistas institucionais e ampliar o acesso de suas bases aos recursos do Estado. Ao mesmo tempo, mudanças nos regimes políticos afetam as condições destas disputas. Os modelos alternativos de política propostos pelos três movimentos analisados encontraram um obstáculo comum que limitou as possibilidades de implementação destes: um modelo dominante de política de desenvolvimento, que não apenas operava de maneira transversal entre os distintos subsistemas, mas também estruturava as relações entre os atores da coalizão de governo, expressando as características do regime e suas relações de poder. Nesse regime, apesar da ampliação das oportunidades de acesso e atuação institucional, as posições dos movimentos analisados e seus modelos alternativos de política pública tendiam a se manter na periferia,

dado a reedição de um velho padrão estadocêntrico, que opera na contramão da dimensão participacionista, que conforma a espinha dorsal dos modelos alternativos. No contexto pós-*impeachment*, o acelerado processo de desdemocratização em curso tem restringindo o espaço para a experimentação e a disputa dos modelos alternativos no plano federal. À pesquisa caberá analisar como essas mudanças no regime estão impactando os diferentes subsistemas e como movimentos sociais e burocracia estão interpretando e reagindo ao novo contexto.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**. (No prelo).

ABERS, R. N. *et al*. **Civil society participation in the pilot program to conserve the Brazilian rain forest**. World Bank, Strategic Compact and Rain Forest Trust Fund Study, 2000.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, 2008.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos-Cebrap**, n. 79, p. 151-167, 2007.

ANSELL, C. **Pragmatist democracy**: evolutionary learning as public democracy. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. *et al*. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: MCidades/Cem, 2012.

BLANCO JÚNIOR, C. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990**: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BLIKSTAD, K. D. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político**: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. **Movimentos sociais de pessoas pobres**: entre as urgências e os direitos. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BORZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 73, p. 233-273, 1998.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.685, de 8 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em: <https://goo.gl/5SmwWP>.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 277-94, 2014.

CARVALHO, G. O. Environmental resistance and the politics of energy development in the Brazilian Amazon. **The Journal of Environment & Development**, v. 15, n. 3, p. 245-268, 2006.

CATTANI, A. D. *et al*. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009.

COMPSTON, H. **Policy networks and policy change**: putting policy network theory to the test. Nova Iorque: Palgrave-Macmillan, 2009.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010.

DOIMO, A. M. **A vez a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs, 1995.

FAÉ, S. I.; NONATO, R. S. Caminhos e descaminhos para a institucionalização das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, n. 1, p. 48-60, 2017.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Nota de repúdio do FBES ganha adesão de mais de 30 movimentos e entidades**, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/qPPiYy>. Acesso em: 4 ago. 2017.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. **Deliberative policy analysis**: understanding governance in the network society. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *In*: KING, A. (Ed.). **The new American political system**. Washington: American Enterprise Institute, 1978.

HILL, M. J. **The public policy process**. 5. ed. Harfow England: Pearson Education Limited, 2009.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Durham; Londres: Duke University Press, 2007.

JENKINS-SMITH, H. C.; CLAIR, G. K.; WOODS, B. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 851-80, 1991.

JORDAN, G. A. Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottle? **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, p. 319-338, 1990.

KECK, M. E. Social equity and environmental politics in Brazil: lessons from the rubber tappers of Acre. **Comparative Politics**, 1995, p. 409-424.

LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

LAVALLE, A. G. *et al*. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017. (Texto para Discussão, n. 19).

LAVILLE, J. L. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, p. 7-47, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. **Movimientos sociales**: perspectivas comparadas. Madri: Istmo, 1999.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MELUCCI, A. **Challenging codes**: collective action in the information age. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1996.

MINEIRO, E. H.; RODRIGUES, E. Do crédito solidário ao MCMV entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, L. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 54, p. 83-92, 2013.

OLIVEIRA, G. L. **Permeabilidade e trânsito institucional**: a relação entre a sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul, os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do governo estadual (1999-2002). 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OLIVEIRA, M. S. **Movimento para as instituições**: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

REIS, T.; PENHA, M.; FAÉ, S. Prefácio. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, n. 1, p.5-7, jul.-dez. 2016.

RODRIGUES, E. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: IEB/ISA, 2005.

SANTOS, B. S. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SERAFIM, L. **Participação no governo Lula**: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 86-124, set.-dez. 2011.

SILVA, R. M. A. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.1, p. 8-34, 2017.

SOUZA, A. L. Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise, n. 52, p. 63-70, 2012.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TARROW, S. **Power in movement**: social movements and contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 85-102, 2016.

TEIXEIRA, A. C. C. *et al*. Movimentos sociais e a implementação de políticas públicas: A controversa novidade dos programas associativos. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT CONTROLE DEMOCRÁTICOS, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Campinas: Anpocs, 2016.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do MCMV-E. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT POLÍTICAS PÚBLICAS, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/fV7vh1>.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VIANA, R. R. **Programa minha casa minha vida-entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

WEIBLE, C. M.; NOHRSTEDT, D. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. *In*: ARARAL JÚNIOR, E. *et al*. (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Londres: Routledge, 2013.

WERNER, J.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Nova Iorque: Taylor & Francis, 2006. p. 43-62.

WU, C. Y.; KNOKE, D. Policy network models. *In*: ARARAL JÚNIOR, E. *et al*. (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Londres: Routledge, 2013.

ZITTOUN, P. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DRUMMOND, J.; PLATIAU, A. F. B. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. **Law & Policy**, v. 28, n. 1, p. 83-108, 2006.

FRANCO, J. L. A.; DRUMMOND, J. A. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. *In*: HOGAN, D.; VIERA, P. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.

Parte II

A BUROCRACIA E SEUS ESTRATOS

CAPÍTULO 5

CARGOS DE CONFIANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO EXECUTIVO FEDERAL

Felix Lopez[1]
Sergio Praça[2]

1 INTRODUÇÃO

A influência dos partidos políticos sobre a burocracia de livre nomeação[3] é tema de ampla literatura e algumas controvérsias. Uma delas diz respeito às implicações das nomeações para angariar apoio do Poder Legislativo ao governo. Outra controvérsia trata das conexões entre o perfil dos nomeados e a qualidade das políticas formuladas e implementadas. A pesquisa da ciência política dedica maior esforço à primeira e menor no tocante a saber como o controle partidário influencia a burocracia e as políticas formuladas em âmbito ministerial. Ainda quando se trata da ocupação de cargos por partidos, não se explora a complexidade dos arranjos de poder intraministerial. Presume-se que a filiação partidária de um ministro se desdobra em controle partidário integral sobre os principais cargos da pasta, e daí decorre um florescimento sem maiores entraves de uma agenda partidária de políticas.

A presunção acaba por ofuscar o esforço para investigar o âmago das lutas do poder intraburocrático sobre a agenda ministerial, que é parte essencial da atividade política. Limita-se o entendimento sobre como diferentes articulações entre setores da burocracia, partidos e grupos de interesse definem as características da agenda de políticas. A diversidade de cenários possíveis inclui ministros que carregam agendas próprias e irredutíveis ao rótulo partidário, ministros que são bem definidas correias de transmissão de agendas partidárias ou bancadas temáticas, ou ministros ventríloquos de agenda formada no âmbito da Presidência da República (PR). Por fim, há os canais de expressão de agenda associada aos interesses constituídos nas burocracias ministeriais. A exploração empírica dessas possíveis figurações é condição para se compreender melhor como funcionam os executivos na Federação brasileira e os modelos de decisão que ali prevalecem.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Professor e pesquisador da Escola de Ciências Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getulio Vargas-Rio de Janeiro (FGV-RJ).
3. Burocracia de nomeação discricionária, burocracia de livre nomeação, burocracia de livre provimento, burocracia de confiança e cargos de confiança são sinônimos neste texto.

Neste capítulo abordamos, de modo sucinto, aspectos marcantes da interface entre política e burocracia de alto escalão no Executivo federal, aqui definida como os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) dos níveis 5 e 6.

Além desta introdução, a seção 2 apresenta um par de dualidades que costumeiramente emergem na literatura sobre cargos de nomeação discricionária e sugere formas de enquadrá-las. A seção 3 discute o perfil desses ocupantes de cargos, delineia o espaço que carreiras burocráticas ocupam nos cargos preenchidos, em diferentes áreas de políticas, e sugere algumas explicações para tais diferenças. A seção 4 examina o tempo de permanência e a rotatividade dos nomeados nesses cargos, que são faces de uma questão diretamente conectada à interface com a política. A seção 5 aborda aspectos sobre a filiação de nomeados em cargos de alta direção e explora alternativas para melhor compreender a influência dos partidos sobre a burocracia. As considerações finais resumem os argumentos do texto e sugerem uma agenda de análises futuras que preencham lacunas na literatura atual.

2 CONTROVÉRSIAS NO DEBATE SOBRE CARGOS DE CONFIANÇA NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS SOBRE A BUROCRACIA

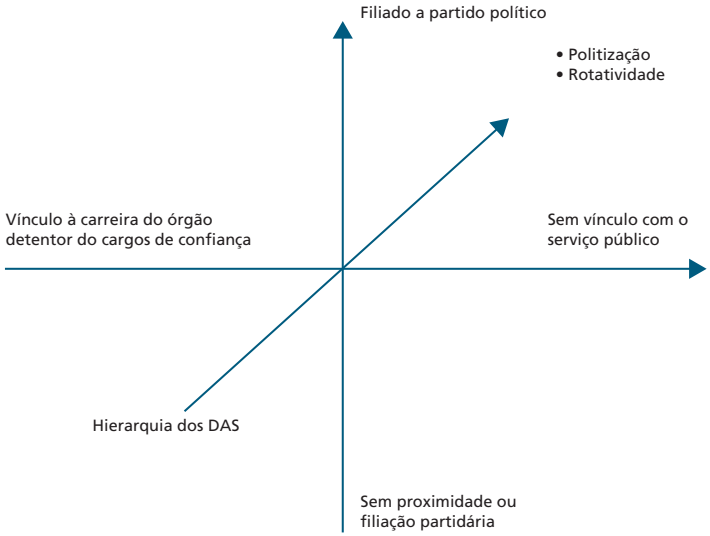
Há três aspectos recorrentes no debate público brasileiro sobre nomeações para cargos. O primeiro trata da extensão das nomeações políticas na administração: até onde a discricionariedade da escolha politicamente motivada vai, deve ir, e por que motivos? O segundo aspecto deriva do primeiro, e diz respeito ao volume de mudanças nos quadros da burocracia que estão associadas à dinâmica da política. Nesta discussão, se incluem os debates sobre patronagem e clientelismo, sistema de espólio, nepotismo e congêneres. O terceiro aspecto alude às implicações, para as políticas públicas, de um sistema mais permeável ao ingresso, na alta gestão, de profissionais do setor privado, sem vínculo com as carreiras burocráticas. Para os três aspectos, não há análises empíricas que respondam de forma cabal quais os *efeitos* que produzem, e esta é uma agenda fértil.

Antes de passar às controvérsias, esclarecemos os termos do debate. A figura 1 retrata dimensões diferentes, mas conectadas: politização, partidarização, profissionalização e rotatividade. De modo estilizado, é mais politizada uma gestão quanto maior for o número de cargos de confiança cujas nomeações decorram de escolhas por critérios políticos e menor a proporção de ocupantes desses cargos vinculados às carreiras de seus órgãos.[4] A partidarização diz respeito à filiação formal ao partido. Espera-se que a profissionalização se amplie quando se combinam menor politização e maior proporção de nomeados das carreiras burocráticas. A rotatividade – e tempo de permanência – é influenciada pelo grau de politização, partidarização e profissionalização.

4. Neste argumento, um servidor pode ser nomeado por critérios políticos e ser vinculado à burocracia federal, mas a probabilidade de os critérios políticos serem mais vigorosos ocorre se o vínculo não existe. Trata-se, em todos os exemplos deste parágrafo, de situações estilizadas.

Nesse contexto, nomeados mais vinculados a partidos permanecem menor tempo médio em seus cargos, pois estão mais diretamente vinculados às mudanças políticas nos ministérios e gabinetes presidenciais; estados e municípios devem apresentar padrão homólogo. De modo estilizado: uma pessoa nomeada oriunda do setor privado para um cargo de confiança na alta burocracia, DAS 6, tem maior chance de ser nomeada por razão política, ser filiada a um partido político da coalizão e permanecer em seu cargo por um tempo significativamente menor que um ocupante de DAS 1, que tem maior chance de não ser filiado e ter prestado concurso público para a carreira do órgão em que exerce o cargo[5]. Em geral, quanto mais alta a hierarquia do cargo, maior a chance de o nomeado se situar no primeiro quadrante. Quanto menor a hierarquia, maior a chance do nomeado figurar no terceiro quadrante. A estabilidade dos nomeados varia entre os quadrantes, sendo maior no terceiro e menor no primeiro.

FIGURA 1
Esquema sintético dos graus de politização e rotatividade dos cargos de confiança



Elaboração dos autores.

Passemos às controvérsias. A primeira controvérsia trata das desvantagens e – se há – vantagens em manter um sistema de nomeações discricionárias pervasivo como o brasileiro, para democratizar a ação do Estado e tornar o ciclo das políticas públicas mais eficiente. O sistema atual é amplo, não pelo total nomeados por livre escolha em relação ao universo de servidores federais,[6] mas por alcançar mesmo os níveis administrativos

5. Embora argumentemos adiante que, em geral, ambos ficam pouco tempo no cargo.
6. Até 2016, o total de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) representava 3% do universo de servidores federais civis ativos.

intermediários. É incontroverso que o sistema amplo torna mais simples ao governo obter lealdades partidárias e angariar apoio político entre as agremiações, pois em alguma medida nomeações são sistemas de compromisso e troca de apoio. Mas é igualmente consensual que um subproduto negativo é a instabilidade administrativa em funções que poderiam ser imunes à luta partidária ou à escolha discricionária.

Observado da ótica política, o cenário de ampla nomeação estimula e fortalece redes pessoais, faccionais e patronagem que minam a legitimidade da esfera política e das organizações do Estado aos olhos da população. Os subprodutos desse cenário são muitos. Por exemplo, um sistema governante ilegítimo faz germinar esquemas de compras de votos (Bustikova e Corduneanu-Huci, 2017). Se burocratas são vistos com desconfiança para levar bens públicos à população, políticos tomam seus lugares e podem cobrar um preço alto por isso.

Ademais, as nomeações politicamente motivadas em cargos de confiança ensejam que amadores ocupem a gestão, e aqui entra a discussão sobre profissionalismo. Graef (2008; 2010) argumentou que os parlamentares constituintes estavam cientes desse risco, e por isso a intenção legislativa expressa – mas não regulamentada – na Constituição Federal (CF) de 1988 foi circunscrever o espaço das nomeações livres apenas ao que hoje se denomina cargos de natureza especial, chefes de gabinete e assessores diretos. Os demais cargos seriam vinculados às carreiras de Estado, sobretudo os servidores treinados para as funções de gestão: os especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGGs (Graef, 2008). Cumpridas à risca, as implicações dessa legislação seriam a conversão de quase todos os atuais *cargos* de confiança do tipo DAS em *funções* de confiança ocupadas por servidores dos próprios órgãos federais.

No espírito da lei constitucional, que nunca chegou a ser posta em marcha, a função de confiança deveria ser concebida como extensão de atribuições já realizadas por servidores dos órgãos. Nas palavras de Graef,

> [a função deve ser] um *encargo* de direção, chefia e assessoramento *atribuído* a servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo. Essa característica de adição ou acoplamento às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo. Não havendo essa estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, as atribuições do cargo efetivo, e as atribuições de direção, chefia e assessoramento, estaremos diante de um conjunto de atribuições distintas que constituem, de fato, outro cargo (Graef, 2008, p. 63).

Reduzir o número de cargos DAS diminui a influência dos políticos sobre a burocracia, mas pode torná-la menos responsiva às preferências dos cidadãos,

manifestadas na arena eleitoral. Há um espaço relativamente amplo de decisão para burocratas de alto escalão no processo de formulação e implementação. Se o presidente, seus ministros ou partidos não podem defini-lo, é mais difícil alterar o curso de políticas públicas e mais fácil criar problemas de legitimidade. Tal dilema foi vivido por alguns sistemas administrativos da Europa, após quase eliminarem o espaço das nomeações discricionárias e engessaram a capacidade de alinhar as burocracias às novas orientações programáticas (Peters e Pierre, 2004).

Uma questão diversa da politização, mas conectada a ela, é a rotatividade dos ocupantes de cargos. A penetração de discricionariedade em nomeações de níveis puramente administrativos amplia as mudanças, a cada ministro que sai e entra, e as mudanças são mais agudas no início de mandatos presidenciais (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015; Lopez e Silva, 2017).

Os argumentos contra a alta taxa de rotatividade de funcionários são derivações da ideia de que ela afeta negativamente o desempenho do serviço público (Schneider, 1994; Fesler e Kettl, 1996; Gaertner, Gaertner e Devine, 1983). Nesse sentido, alta rotatividade produz perda de *expertise* organizacional e temática de burocratas especialistas em certo assunto (Carpenter, 2001, p. 29). Inclusive o debate sobre profissionalização do serviço público tem forte associação com esse aspecto.

Nomeados do setor privado podem inovar em práticas e alterar ineficientes rotinas enraizadas, mas não trazem consigo a experiência acumulada e o conhecimento do funcionamento da máquina pública que estão já consolidados entre servidores. Toma tempo conhecer as entranhas de operação da máquina do Estado, e este conhecimento é decisivo para o bom funcionamento de órgãos. Quando um desses servidores sai da agência, carrega consigo saber prático não documentado, que faz falta. Com isso, também se desperdiça a experiência dos burocratas com redes informais de poder na área em questão e torna os órgãos com alta rotatividade menos atraentes para servidores mais qualificados (Lewis, 2008). Ademais, servidores de carreira podem aplicar às suas decisões o cálculo de longo prazo próprio aos que vislumbram toda uma carreira em seus órgãos, o que imprime aspectos virtuosos nas estratégias decisórias.

Outrossim, rotatividade alta também dificulta implementar avaliações de desempenho do serviço público (Abrucio, 1993). Desse modo, essa dimensão aumenta os custos de monitoramento da burocracia por parte do chefe do Executivo, pois monitorar novas pessoas é mais difícil do que monitorar pessoas com os quais o presidente e os ministros convivem há mais tempo (Huber, 1998).

A rotatividade no serviço público nem sempre é considerada deletéria para a formulação e a implementação de políticas públicas. Há pelo menos três motivos que a justificam.[7] O primeiro é o de fazer circular novas soluções para problemas

7. Os parágrafos a seguir são baseados em Praça, Freitas e Hoepers (2012).

existentes, atraindo pessoas de outras burocracias ou de fora do serviço público com ideias novas em assuntos da jurisdição do órgão ministerial (Kingdon, 1995; Huber e Martinez-Gallardo, 2004). Por não haver circulação de novas ideias e de debate público sobre temas próprios da burocracia, regimes ditatoriais sofreram com problemas que poderiam ser de fácil solução. A rotatividade da alta burocracia pode ser boa também para evitar o compadrio desses regimes com *lobbies* ilícitos (Abbink, 2004; Rauch, 2001), sendo este o segundo motivo. O terceiro é atuar como corretivo à incerteza inerente às relações de delegação entre políticos e burocratas (Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

Quando o chefe do Executivo nomeia um ministro ou um servidor DAS para seu posto, não se sabe como este nomeado irá se comportar. É possível que um ministro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) proponha políticas mais à direita do que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) deseja; um funcionário DAS 5 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) pode perseguir políticas indesejadas pela presidenta do PT. São exemplos plausíveis dos riscos inerentes à delegação de políticos aos burocratas em democracias (Martin e Vanberg, 2004). Nesse sentido, a remoção de ministros ou burocratas hostis pode corrigir os rumos do governo, reajustando os objetivos dos órgãos governamentais às políticas desejadas pelo chefe do Executivo (Lewis, 2008).

As dualidades elencadas anteriormente (virtudes e vícios da rotatividade, vantagens e desvantagens da politização) podem ser substantivamente debatidas com base no perfil dos nomeados, no seu tempo de estabilidade e na filiação a partidos, conforme discutiremos a seguir.

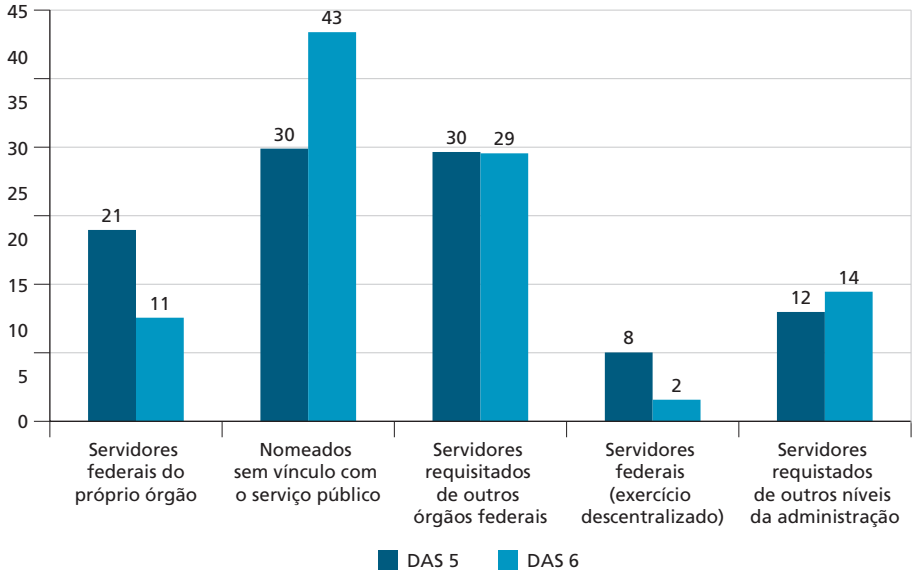
3 CARACTERÍSTICAS E PERFIL DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE CONFIANÇA DAS 5 E 6

Os cargos DAS 5 e 6 abrangem fração reduzida do total de cargos de livre nomeação. Em 2015, somavam 6% (5% + 1%, respectivamente) do total de aproximadamente 22 mil DAS, totalizando 1.320 cargos. Sobre esses 6% é que efetivamente há cobiça político-partidária, porque é nestes que se concentram os poderes políticos e administrativos na gestão, embora eles existam, de modo circunstanciado e em menor escala, também em outros níveis.[8]

Nesses níveis, ao contrário dos demais, a ocupação por nomeados de fora do serviço público é mais ampla, acima de 30%; ainda assim, minoritária. O gráfico 1 especifica as diferentes origens dos servidores ocupantes desses cargos.

8. Os cargos DAS 1 a 3 são cobiçados principalmente quando estão alocados fora da capital, nas bases eleitorais das bancadas, que exercem pressão para definir os nomes. Aproximadamente 30% dos cargos DAS, quase todos de 1 a 4, estão nos estados. Para análise mais detalhada, ver Lopez e Praça (2015). O gráfico 1 também indica que a proporção de nomeados de outros níveis da administração não é grande (12% e 14%), e que adotar critérios mais restritivos para o conceito de servidor público, que atualmente é frouxo (Pacheco, 2011), produziria alterações apenas marginais.

GRÁFICO 1
Ocupantes de cargos DAS 5 e 6, por origem (2015)



Fonte: Siapenet.
Elaboração dos autores.

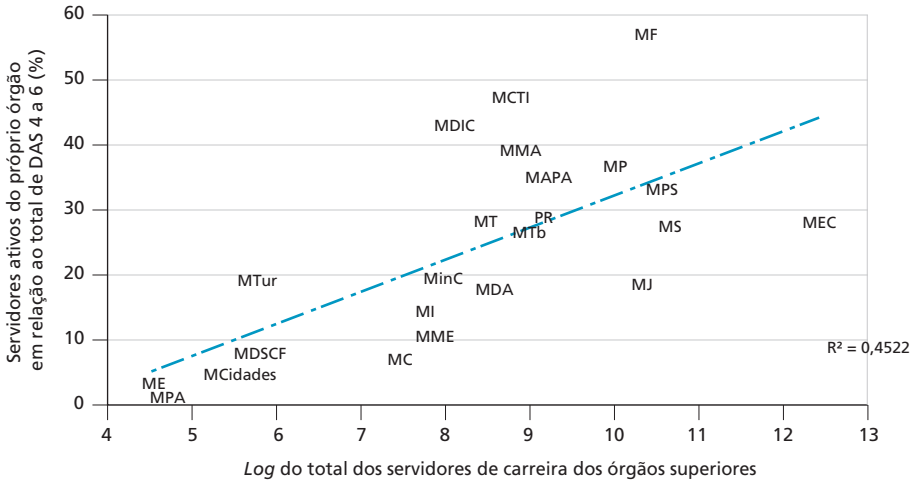
As variações são significativas entre ministérios e áreas de políticas, devido às diferenças entre as trajetórias institucionais das pastas e a natureza das políticas sob jurisdição daqueles. É mais simples influenciar partidariamente a alocação de cargos em setores de burocracia frágil e áreas de políticas periféricas que em pastas centrais para o núcleo do governo, ou que exijam quadros com maior domínio técnico para decisões.

Em alguns casos, torna-se mais atraente controlar um cargo menos sujeito ao controle público das decisões – que incluirão decisões politicamente questionáveis – de seus ocupantes.[9]

9. Um exemplo é o controle da Polícia Federal (PF) durante o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB). Em 25 de junho de 1999, o ministro da Justiça Renan Calheiros (PMDB) ligou para o presidente FHC e relatou que "a posse foi muito prestigiada. Acho que agora está tudo superado e a crise é coisa do passado" (Camarotti *et al*., 1999). O político peemedebista referia-se ao início do trabalho de Agílio Moreira Filho como diretor da PF, que é subordinada a seu ministério. Dois meses antes, os partidos da coalizão, liderada pelo presidente tucano, estavam aflitos com a demissão de Vicente Chelotti do cargo. Chelotti comandava a PF desde 1995 e caiu por se descobrir sua prática de *grampear* adversários políticos para chantageá-los (Chelotti..., 2006) – uma prática inaceitável para qualquer um que ocupa cargo de comando de uma organização que deveria garantir investigações isentas. Chelotti envolveu-se em várias tramas documentadas na imprensa. Em uma delas, Xico Graziano, presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) durante parte do governo FHC, confessou ter recebido de Chelotti gravações de grampos não autorizados pela justiça feitos no telefone de um desafeto político. O diretor da PF caiu quando o jornal *Folha de S.Paulo* divulgou áudio em que Chelotti se dizia "colado à cadeira" de diretor do órgão por ter FHC "nas mãos". Agílio Moreira Filho, seu substituto, permaneceu até 2002 no cargo, quando se aposentou para se candidatar a deputado federal pelo PSDB de Minas Gerais. Sua aproximação ao partido ocorreu durante o governo de Eduardo Azeredo (PSDB), posteriormente implicado como precursor do Mensalão petista. Chelotti também seguiu carreira política pelo PMDB.

Aspectos de carreira contam para a porosidade da influência partidária nas agências burocráticas. Existe uma associação alta entre ocupantes de cargos DAS por servidores das carreiras dos órgãos e o número de servidores nessas carreiras, o que sugere que a margem de espaço para contratar quadros de fora – e amplia a influência política – também é função da disponibilidade de quadros de carreira nos órgãos. Quanto menor a chance de encontrar nomes afinados com as preferências de quem define (o que é dado pelo estoque de servidores ativos no órgão), maior a chance de convidar quadros externos (ver, entre outros, Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez, 2015).

GRÁFICO 2
Correlação entre número de ocupantes de DAS 4 a 6 originários do próprio órgão e total de servidores de carreira dos órgãos (2015)



Fonte: Lopez (2015).
Obs.: 1. Foram excluídos o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por possuírem classificação própria no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).
2. MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; ME – Ministério do Esporte; MCidades – Ministério das Cidades; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; MTur – Ministério do Turismo; MC – Ministério das Comunicações; MME – Ministério de Minas e Energia; MI – Ministério da Integração Nacional; MinC – Ministério da Cultura; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MT – Ministério dos Transportes; MTb – Ministério do Trabalho; PR – Presidência da República; MJ – Ministério da Justiça; MS – Ministério da Saúde; MPS – Ministério da Providência Social; MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MF – Ministério da Fazenda; e MEC – Ministério da Educação.

4 SOBREVIVÊNCIA E ROTATIVIDADE NOS CARGOS DE DAS E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA PARTIDÁRIA E COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um fenômeno relacionado à influência política e partidária nos cargos é o tempo de duração dos nomeados no cargo e sua contraparte, a taxa de rotatividade. A estabilidade dos nomeados é reduzida, bem como o tempo de permanência.

De 1999 a 2016, o tempo mediano de duração de um ocupante de DAS no mesmo cargo – considerando-se todos os níveis – foi de 25 meses, pouco mais que meio mandato presidencial (tabela 1). Note que, na maior parte do tempo, os mandatos pertenceram a um mesmo partido político, o que contribuiria para ampliar a estabilidade.

TABELA 1
Tempo de permanência dos DAS, segundo as áreas ministeriais (1999-2016)[10]

Nível da função	Central	Economia	Infraestrutura	Social
DAS 1 a 4				
Média	35,04	38,26	37,41	33,91
Mediana	22	25	23	22
(D.P.)	37,82	38,83	38,99	35,44
DAS 5 e 6				
Média	30,05	31,54	28,71	27,23
Mediana	20	21	19	17
(D.P.)	30,75	32,41	28,92	27,55

Fonte: Lopez e Silva (2017).

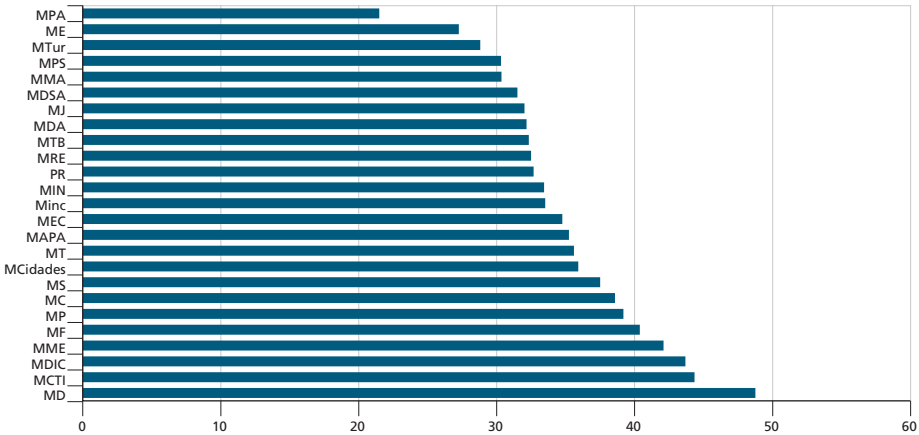
Diversos fatores explicam o tempo de permanência dos servidores – experiência no serviço público, filiação e área da política pública, por exemplo –, mas a amplitude das coalizões partidárias e a rotatividade de ministros são decisivas para explicar as mudanças dos ocupantes dos cargos de alta direção. Os níveis 5 e 6 apresentam tempo de permanência ligeiramente inferior aos demais. Há motivos diferentes para explicar a permanência entre distintos segmentos hierárquicos dos cargos, mas a mensagem geral é que a instabilidade é grande em todos os níveis.[11]

A associação observada entre taxas de rotatividade, origem dos servidores – serem ou não vinculados ao serviço público – e áreas de governo sugere haver diferenças na intensidade e no escopo da influência política e partidária sobre os órgãos. Da mesma forma que, em setores com burocracias mais estruturadas, a estabilidade é maior e a participação de servidores das carreiras em cargos DAS mais frequente, a presença de nomeados com vínculo ou sem vínculo com o serviço público altera as chances de sobrevivência. O gráfico 3 apresenta a média da duração dos ocupantes de DAS 1 a 6, por pastas.

10. A classificação por áreas de governo espelha a divisão proposta pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na pesquisa Burocracia de Médio Escalão, apresentada em Freire *et al.* (2014, p. 89) e em Cavalcante e Lotta (2015), disponível em: <https://goo.gl/TMzZKv>.

11. Maior estabilidade evita rupturas nas rotinas de decisão que dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência das políticas. Sempre que há descontinuidade: *i)* a agenda governamental pode sofrer mudança contraproducente na tramitação administrativa de políticas já acordadas; *ii)* o espírito de equipe é comprometido; *iii)* geram-se novos custos para definir outros nomes; *iv)* o fluxo de informações é prejudicado e de custosa reconstrução, o que *v)* resulta em retrabalhos decorrentes da perda de memória institucional (Fesler e Kettl, 1996).

GRÁFICO 3
Tempo de permanência dos ocupantes de DAS 1 a 6, por ministério (1999-2016)



Fonte: Lopez e Silva (2017), com base em dados do Siape.

Um exemplo do Ministério da Cultura (MinC) aponta como a falta de estrutura do ministério produz a corrupção como um de seus efeitos nocivos. Na descrição de uma das funcionárias do órgão:[12]

> Políticos se aproveitam da estrutura frágil do ministério para a corrupção. Digamos que eu seja um editor. Entro com um projeto de caráter cultural. Vai ser um livro que preciso justificar como impossível de financiar pelo mercado privado. Então, ele precisa da Lei Rouanet para acontecer. É um livro de fotografia de arquitetura em Brasília. O fotógrafo diz que a edição custa R$ 50 mil, mas o editor dirá que custa R$ 150 mil. A gráfica me dá orçamento de R$ 150 mil. Dou R$ 70 mil para a gráfica, 20 de "gorjeta". Coloco mais R$ 150 mil de cachê para o fotógrafo, que nem esperava ganhar dinheiro com isso, e R$ 50 mil pelo trabalho de equipe. O livro custa R$ 350 mil, e a empresa vai pagar este valor pela Lei Rouanet. Um funcionário DAS do MinC poderia reprovar o projeto por custo excessivo (sobrepreço). Mas o funcionário do MinC, que percebe o sobrepreço, pertence a uma equipe, informa o coordenador da equipe, detentor de um DAS 4. O funcionário faz a análise e manda para o parecer de um coordenador. Este coordenador pode pegar o processo, analisar e aprovar. Mesmo antes disso, o coordenador pode "puxar" o processo que quiser para ele mesmo analisar antes de qualquer técnico. O MinC não tem estrutura necessária para manter a prestação de contas em dia, porque seus funcionários prestam concursos para outros ministérios devido aos baixos salários.

Nota-se que nessa área implicações negativas da rotatividade também se associam aos quadros de menor escalão burocrático. Nessa perspectiva, qual seria o

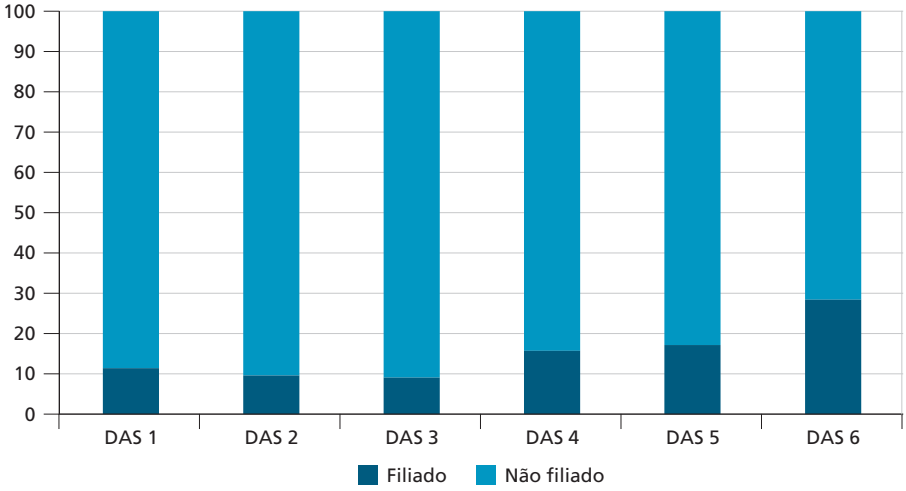
12. Entrevista realizada em 18 de outubro de 2016.

perfil dos nomeados em relação ao atributo que mais claramente indica a conexão entre burocracia e política, a filiação partidária dos servidores?

5 NOMEADOS E FILIADOS PARA CARGOS DAS

Como mencionado, a elevada taxa de mudança dos ocupantes de cargos da alta burocracia está relacionada às mudanças frequentes de ministros. A cúpula ministerial define os principais cargos a preencher em cada pasta, seja por definição direta, seja colhendo as indicações junto às bancadas regionais. As mudanças partidárias nos ministérios aumentam em 20% a já elevada rotatividade dos cargos.[13] Mas a proporção de filiados entre nomeados de alto escalão não é significativa. Nos níveis 5 e 6, o percentual médio é inferior a 30%, embora variem entre áreas de políticas e perfis de servidores.

GRÁFICO 4
Proporção e número de ocupantes de cargos DAS filiados a partidos políticos, no serviço público federal, por nível do cargo (dez./2015) [1]
(Em %)



Fontes: Siape e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A filiação foi mensurada a partir do cruzamento entre o número do título de eleitor dos ocupantes de DAS e da mesma informação, que está disponível na base de filiados a partidos políticos, disponibilizada pelo TSE. As extrações foram feitas no mês indicado. Portanto, a chave primária do cruzamento foi o número do título de eleitor. Esse procedimento, que só foi possível pela disponibilização ao Ipea das informações sobre título de eleitor, evitou o problema usual dos homônimos, no caso de cruzamentos que utilizaram o nome do filiado e ocupante do DAS, na falta de melhor dado.

13. Ademais, quanto mais politizada é a nomeação do ministro, menor seu tempo de permanência no cargo (Palotti, 2017, p. 128). Em linha com o que discutirmos nesta seção, os vínculos partidários não constituem um aspecto central da explicação das variações na sobrevivência dos ministros, embora o vínculo partidário deva ser diferenciado de politização. Basta ver, por exemplo, que os testes realizados pelo autor, na série entre 1995 e 2014, indicam que "a diferença ideológica aponta para o sentido oposto da causalidade [usualmente] proposta [pela literatura]: ministros mais distantes ideologicamente do presidente tendem a permanecer por mais tempo no gabinete" (*op. cit.*, p. 128).

Os especialistas em políticas e gestão governamental ocupantes de DAS, por exemplo, que constituem o núcleo duro das carreiras do chamado Ciclo de Gestão, têm taxa de filiação de 7%, comparados aos 17% dos ocupantes de DAS de fora do serviço, em 2016. Os números não são extravagantes, pois 8% da população brasileira estava filiada a um partido em 2015.

A filiação é um aspecto da politização, mas o vínculo formal com o partido não é o critério mais importante. Pode ser que a proximidade ideológica não se manifeste pela filiação. Em todo caso, o mais provável é as nomeações combinarem, como na maioria dos sistemas administrativos, a intenção de recompensar ativistas partidários e que são capazes de tocar as diferentes políticas.

Os critérios se combinam. Note o seguinte: em *survey* aplicado aos ocupantes de cargos DAS de níveis 1 a 5, em 2014,[14] 77% dos respondentes consideraram *laços de confiança* razões importantes ou muito importantes para as nomeações ocorridas em seus respectivos órgãos; 55% acharam que a *rede de relacionamentos* é que tinha relevância para as nomeações. A *afinidade político-partidária* foi considerada importante ou muito importante por 19% dos servidores; a *competência técnica* e a *experiência* foram apontadas como importantes ou muito importantes para 81% e 73%, respectivamente.

Vínculos interpessoais (laços de confiança e rede de relacionamentos) e domínio técnico da função (competência e experiência) são critérios fundamentais de escolha.[15] Olivieri (2007) apontou um caminho ao demonstrar que, mesmo em um órgão cujo perfil predominante é técnico (Banco Central do Brasil – BCB), as redes de amizade exercem papel decisivo e, combinadas ao perfil técnico, explicam fração expressiva das escolhas discricionárias, recobrando um traço já salientado por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) na definição dos nomes dos formuladores de políticas (*policymakers*) da administração federal.

Ao considerar as redes informais como determinantes das nomeações políticas, o estudo clássico de Mark Granovetter (1973) sobre a *força dos laços fracos* é fonte de sugestões. O sociólogo norte-americano estudou como trabalhadores da cidade de Boston encontraram novos empregos através de pessoas que conheciam, mas raramente se encontravam. Estas pessoas são "mais propensas a mover-se em círculos diferentes dos nossos e, portanto, terão acesso a informações diferentes daquilo que recebemos" (Granovetter, 1973, p. 171, tradução nossa).

O argumento pode ser aplicado para explicar alguns dos compromissos políticos em nível federal no Brasil. Nesse caso, os designados que são nomeados

14. Para mais informações, acessar o *link* disponível em: <https://bit.ly/2rtPJk8>.

15. Cabe lembrar que a questão indagava a opinião do respondente sobre o padrão observado no órgão, não a sua própria nomeação. Com isso, o viés de respostas motivadas por atender a desejabilidade social foi reduzido.

por pertencimento ao partido podem ser considerados como obedecendo a uma lógica de *vínculos fortes*. Esses nomeados são recomendados diretamente por chefes partidários. No entanto, os ministros e os principais burocratas podem não preencher compromissos apenas por este critério; contam também com *laços fracos*, que recomendam pessoas que não são membros do partido e têm conexões de amizade com os que estão no poder e/ou conhecimentos considerados relevantes para fins de formulação de políticas.

Esses tipos de relacionamento estão presentes em todas as áreas políticas do nível federal no Brasil. Se, em áreas como a política econômica, as redes acadêmico-pessoais são muito relevantes (Olivieri, 2007), a mesma ocorrência é verdade para o Ministério da Justiça (MJ) e órgãos reguladores, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), como relatado por um ex-secretário executivo nomeado no governo Fernando Henrique Cardoso.[16] Os movimentos sociais e as organizações não governamentais também ativam redes relevantes para designar aos cargos de confiança membros de suas redes, como ocorreu na área ambiental (Abers e Oliveira, 2015).

A imagem mais apropriada de nosso sistema é um misto de nomeações para fins de *policy*, com mediação entre proximidade ideológica e capacidade técnica (Pacheco, 2011). Esse pêndulo varia contextualmente. Nessa perspectiva, a literatura comparada identifica padrão similar em muitos outros contextos. Barbara Geddes (1996) sugeriu que o dilema dos políticos decorre da necessidade de conciliar critérios de patronagem e capacidade técnica na montagem do governo. Edson Nunes (1997) também aludiu à combinação de gramáticas na interface entre as esferas política e burocrática, com variações temporais e setoriais, embora se reportando a aspectos mais amplos da interface entre Estado e sociedade.

As "gramáticas políticas" clientelistas, corporativistas, universalistas e de insulamento continuam, hoje, a dar sentido aos processos de escolha. Nossas pesquisas com cargos de livre provimento indicam que a gramática clientelista ganha maior espaço em cargos de médio escalão e naqueles que estão situados nas bases eleitorais, fora da capital federal. A gramática do insulamento é sempre evocada, e provavelmente mais considerada, nos cargos de livre nomeação de órgãos que lidam com a economia e o orçamento, e o universalismo vai ganhando espaço à medida que se institucionalizam carreiras de Estado em diferentes áreas.

Kopecký *et al.* (2016), na nota de pesquisa *Party Patronage in Contemporary Democracies*, compararam o escopo e as características da patronagem em 22 diferentes países das cinco regiões do mundo e verificaram que, entre as características

16. Entrevista pessoal realizada pelos autores em 5 de fevereiro de 2013.

dos nomeados, costuma haver profissionalismo e proximidade política, embora conexão pessoal também seja circunstancialmente importante.

> *The relatively high proportions for all three criteria, however, imply that parties typically prioritize multiple criteria when appointing to the state. Party politicians thus frequently select appointees who are, concurrently, professionally competent, loyal to the party and personally connected to an individual in the party* (Kopecký *et al.*, 2016, p. 425).[17]

Quando observamos, em um ponto do tempo (2014), a divisão dos cargos por partidos e níveis hierárquicos, duas características são salientes. A primeira já foi indicada: a maioria não possui filiação. A segunda é que quanto mais alta a hierarquia do cargo, mais restrito à coalizão de governo é o vínculo partidário do nomeado (tabela 2).

TABELA 2
Proporção de filiados por partidos e nível dos cargos, entre o total de filiados (dez./2014) (Em %)

Nível do cargo	PT	PMDB	PSDB	PDT	DEM	PP	PCdoB	PSB	PR	PTB	PPS	PV	Outros	**Total**
DAS 1	26,4	11,8	9,4	7,0	8,0	7,0	3,3	4,1	3,2	4,6	3,1	2,0	10,0	**100**
DAS 2	30,9	11,6	9,1	8,3	6,0	6,7	3,8	3,6	4,1	2,9	2,2	1,7	8,6	**100**
DAS 3	28,0	12,6	11,3	9,4	5,1	3,8	4,3	3,8	5,9	3,8	1,9	2,4	7,6	**100**
DAS 4	48,7	9,9	5,8	6,8	5,8	3,1	3,3	1,9	2,1	2,3	1,7	1,2	7,2	**100**
DAS 5	53,3	11,5	5,5	4,9	4,2	1,2	7,3	3,6	0,6	1,2	1,8	0,6	4,3	**100**
DAS 6	71,0	12,9	0,0	1,6	0,0	0,0	6,5	3,2	1,6	0,0	0,0	0,0	3,2	**100**
Média	35,1	11,5	8,4	7,3	6,2	5,1	3,9	3,4	3,4	3,3	2,3	1,7	8,2	**100**

Fontes: Siapenet e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: PDT – Partido Democrático Trabalhista; DEM – Democratas; PP – Partido Progressista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PR – Partido da República; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PPS – Partido Popular Socialista; e PV – Partido Verde.

Os cargos superiores parecem blindados ou aos filiados aos partidos da coalizão ou não filiados, o que sugere um grau importante de controle político na alta burocracia. Nos ministérios, as nomeações estão de fato concentradas em uma só legenda, e são raras as exceções.

17. Além disso, os resultados apontam haver variação na intensidade da patronagem entre países, e que as nomeações políticas são para níveis intermediários e altos da burocracia de livre nomeação. A patronagem varia entre regiões, indicando que o histórico institucional é um fato bem relevante. Na Europa Ocidental, a patronagem é a menor (0,29) e na América Latina é a maior (0,81). Na Europa, a patronagem ocorre apenas nos níveis mais altos; na América Latina, ela está em todos os níveis, o que confirma o já difundido argumento de que o Estado latino-americano tem maiores níveis de politização da burocracia, comparado à Europa (Kopecký, p. 432). Esses legados institucionais por região são importantes porque acentuam que há um componente histórico-cultural relevante.

Em 2014, havia 229 cargos DAS 6 preenchidos; 28% com filiados distribuídos em oito partidos integrantes da coalizão governista. Filiados ao PT detinham 20% do total de DAS e representavam 70% dos filiados. O PMDB representava 13% dos filiados. No nível mais alto da hierarquia, a concentração de poder no partido presidencial foi grande.

Em 56% das pastas, havia apenas uma legenda entre os filiados; em 24%, duas legendas ocupavam cargos; em 12%, três legendas; e 8% das pastas não possuíam filiados ocupando DAS 6. Poder-se-ia afirmar que o partido do ministro exercia controle estrito sobre os órgãos. Contudo, 72% dos nomeados não estavam filiados. Para entender melhor esse universo, e as razões de sua escolha, há largo espaço ainda para pesquisas empíricas.[18]

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma agenda de pesquisas para aprofundar a compreensão da relação entre política e burocracia inclui identificar motivações para as escolhas dos membros da alta burocracia e não se limitar a enxergar a influência de partidos. Embora os partidos sejam decisivos para esta compreensão, vínculos de sociabilidade alternativos (amizade, vínculos corporativos comuns, redes de indicação extrapartidária, para nomear alguns) também são relevantes. Abordagens de redes sociais soam, à primeira vista, promissoras para avançar nessa questão. Compreender as diferentes dimensões da formação da alta burocracia é fundamental: nos estudos do sistema político, revelando quando e como os processos decisórios estão (des)vinculados de arranjos partidários, já que a literatura disponível no campo presume essa conexão, mas requer melhor demonstração.

Não sabemos se e como mudanças de gabinete observadas ao longo dos mandatos alteram as agendas das pastas. Parte da resposta requer a compreensão de como as decisões são tomadas no interior do Executivo, e, para isso, é necessário detalhar os processos de definição dos nomes que compõem a burocracia de alto escalão. Adicionalmente, pode-se entender melhor se a influência multipartidária sobre a burocracia torna mais difícil coordenar política e administrativamente a formação e a implementação das agendas ministeriais e interministeriais.

Um segundo item de agenda futura é identificar de modo mais seguro a conexão entre a grande rotatividade, a baixa estabilidade nos cargos e a capacidade de implementar políticas públicas. Questão associada a esta é saber como se relacionam os perfis dos nomeados (grau de politização, qualificação, entre outros atributos) e a mesma implementação. A estabilidade dos nomeados é abrigo contra as rupturas incessantes nas rotinas de decisão que dissipam recursos e reduzem a

18. Explicação alternativa é considerar o sistema infenso à influência partidária quando não há filiados, o que consideramos menos provável.

eficiência das políticas. Embora se tenham elencado consequências deletérias para a gestão – por exemplo, problemas no fluxo de informações, retrabalhos, perda de memória institucional, impedimentos à construção de espírito de equipe –, compreender melhor os efeitos da rotatividade é condição para se discutir os arranjos que incentivam a continuidade em cargos de médio escalão e evitam que etapas cruciais do planejamento sejam desestruturadas em função dessa instabilidade.

O terceiro ponto que merece esforço é explorar as características e o funcionamento da burocracia de estados e municípios, em todas as dimensões. Inicialmente, espera-se que a influência política sobre as nomeações da alta burocracia seja maior nos entes federados subnacionais. A comparação horizontal ou vertical entre as unidades administrativas abre grandes terrenos para explicar aspectos poucos explorados e compreender mais a fundo a interface da política com a burocracia pública no Brasil. É um desperdício, em termos científicos e metodológicos, não explorar o potencial de análises comparadas sobre gestão pública – e inúmeras áreas das ciências sociais – em um país com tantas unidades político-administrativas com idênticas características institucionais. O estudo da politização da burocracia é uma das áreas que tem muito a ganhar com esta abordagem.

REFERÊNCIAS

ABBINK, K. Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study. **European Journal of Political Economy**, v. 20, n. 4, p. 887-906, 2004.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 336-364, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2KLiuAY>.

ABRUCIO, F. Profissionalização. *In*: ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: Enap; Cedec, 1993. p. 33-107.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BUSTIKOVA, L.; CORDUNEANU-HUCI, C. Patronage, trust, and state capacity: the historical trajectories of clientelism. **World Politics**, v. 69, n. 2, p. 277-326, 2017.

CAMAROTTI, G. *et al.* Posse na PF ensaia pacificação no Planalto. **O Estado de S.Paulo**, 25 jun. 1999.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovations in executive agencies – 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 29.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

CHELOTTI, o 'grampeador', assume vaga de deputado. **Congresso em Foco**, 7 mar. 2006.

FESLER, J. W.; KETTL, F. D. **The politics of the administrative process**. Chatham: Chatham House Publishers, 1996.

FREIRE, A. O. G. *et al.* **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. 102 p. (Cadernos Enap, n. 39).

GAERTNER, K. N.; GAERTNER, H. G.; DEVINE, I. Federal agencies in the context of transition: a contrast between democratic and organizational theories. **Public Administration Review**, v. 43, n. 5, p. 421-429, 1983.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1996.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/fC485m>.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-23, jan./jul. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/6oAVDD>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GRANOVETTER, M. The strenght of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973. Disponível em: <https://goo.gl/jSvoDp>. Acesso em: 15 ago. 2017.

HUBER, J. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

HUBER, J.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Cabinet instability and the accumulation of experience: the French fourth and fifth republics in comparative perspective. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 1, p. 27-48, 2004.

_____. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, 2008.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York, Addison-Wesley, 1995.

KOPECKÝ, P. *et al*. Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 2, p. 416-431, May 2016. Disponível em: <https://goo.gl/qKkpiw>.

LEWIS, D. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LOPEZ, F. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 16). Disponível em: <https://bit.ly/2ww4Miv>.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Como são nomeados os cargos de confiança no nível federal? *In*: BASSOTTI, I. *et al*. (Orgs.). **Uma nova gestão é possível**. São Paulo: Fundap, 2015. p. 161-177.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança do Brasil**: análise de sobrevivência dos ocupantes de cargos DAS federais (1999-2016). 2017. Mimeografado.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 33-70.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; ROSA, C. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p. 46-82, out./dez. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2rrQieu>.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília; Enap; Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 29, p. 147-168, nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2HYChPN>.

PACHECO, R. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. **Desigualdade e Diversidade**, p. 21-30, 2011. (Dossiê Especial).

PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PETERS, G. PIERRE, J. **Politicization of the civil service in comparative perspective**: the quest for control. New York: Routledge, 2004.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro: 2010-2011. **Novos estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, nov. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2KHdFse>. Acesso em: 7 maio 2018.

RAUCH, J. Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities. **Canadian Journal of Economics**, v. 34, n. 1, p. 240-258, 2001.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

ANEXO

TABELA A.1
Ocupação dos cargos DAS 6, incluindo não filiados, por legenda partidária, em diferentes ministérios

Ministério	Sem filiação	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	**Total geral**	Filiados (%)
MAPA	3			1						**4**	25,0
MC	2								1	**3**	33,3
MCidades	2				1				1	**4**	50,0
MCTI	4								1	**5**	20,0
MD	2			1					1	**4**	50,0
MDA	2								4	**6**	66,7
MDIC	5								1	**6**	16,7
MDSCF	5								1	**6**	16,7
ME	3	2								**5**	40,0
MEC	8								3	**11**	27,3
MF	7								1	**8**	12,5
MI	6					1				**7**	14,3
MinC	8			1					2	**11**	27,3
MJ	17	1						1	3	**22**	22,7
MMA	6								2	**8**	25,0
MME	6									**6**	0,0
MP	11								4	**15**	26,7
MPA	2						1		1	**4**	50,0
MPS	2			2					1	**5**	60,0
MRE	11									**11**	0,0
MS	4			1					3	**8**	50,0
MT	4					1				**5**	20,0
MTb	1		1					1	1	**4**	75,0
MTur		1		2						**3**	100
PR	34								12	**46**	26,1
Total geral	**157**	**4**	**1**	**8**	**1**	**2**	**1**	**2**	**43**	**219**	28,3

Fontes: Siapenet e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PP – Partido Progressista; PR – Partido da República; PRB – Partido Republicano Brasileiro; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MC – Ministério das Comunicações; MCidades – Ministério das Cidades; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MD – Ministério da Defesa; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ME – Ministério do Esporte; MEC – Ministério da Educação; MF – Ministério da Fazenda; MI – Ministério da Integração Nacional; MinC – Ministério da Cultura; MJ – Ministério da Justiça; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MME – Ministério de Minas e Energia; MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; MPS – Ministério da Providência Social; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MS – Ministério da Saúde; MT – Ministério dos Transportes; MTb – Ministério do Trabalho; MTur – Ministério do Turismo; e PR – Presidência da República.

CAPÍTULO 6

ARTICULADORES POLÍTICOS E DIRIGENTES DA BUROCRACIA: MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL E EM PERSPECTIVA COMPARADA

Pedro Palotti[1]
Pedro Cavalcante[2]

1 INTRODUÇÃO

Os ministros de Estado constituem o mais alto nível hierárquico da burocracia pública. Notoriamente, esse segmento do alto escalão não eleito da administração pública é considerado ator-chave no processo de políticas públicas (*policymaking*), tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas. Os ministros afetam as políticas governamentais de diferentes formas, seja assessorando os chefes de governo, seja exercendo autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição. Além da gestão da máquina administrativa e da implementação de políticas de sua pasta, os responsáveis pelos ministérios exercem função de conselheiros do presidente, com base em suas experiências e em informações técnicas. Além disso, possuem funções de defensores (*advocacy*) de temas específicos, bem como de negociadores do Executivo com os outros poderes e esferas de governo, a sociedade civil e o restante da burocracia dos ministérios (Martínez-Gallardo, 2010; Renno e Wojcik, 2015). Nesse sentido, a composição dos gabinetes pode indicar a permeabilidade dos aspectos políticos e dos elementos técnicos na condução dos problemas públicos a cargo dos ministros.

O campo de estudo no Brasil e na América Latina é dominado pelas discussões acerca do papel exercido pela nomeação de ministros de Estado na composição e na reformulação das alianças de governo pelos presidentes, como principal estratégia na construção da governabilidade (Figueiredo e Limongi, 2007; 2009; Amorim Neto, 2007). Essa estratégia é, naturalmente, afetada por diferentes constrangimentos políticos e institucionais, que moldam as características do processo de seleção dos ministros e, por conseguinte, a coordenação governamental. A abordagem ganha ainda mais destaque na medida em que os presidentes da região, que na sua maioria

1. Coordenador adjunto de ciência de dados na Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (DPPG/Enap).
2. Coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

atuam em arranjos de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2009), são conhecidos por possuir uma ampla gama de recursos e poderes de produção legislativa, no gerenciamento orçamentário e nas prerrogativas de indicar e destituir autoridades do Estado e do governo (Inácio, 2006). Se, por um lado, a literatura na região que trata desse importante aspecto da coordenação política do governo se encontra bastante desenvolvida, pouca atenção tem sido dedicada, entretanto, à compreensão da nomeação e da dinâmica dos ocupantes das pastas ministeriais. Quando o fazem, utiliza-se um critério unidimensional de caracterização dos ministros de Estado: sua filiação partidária. Com base nessa dimensão, os participantes dos gabinetes são classificados entre os que se alinham politicamente às pretensões do presidente e os não filiados a partidos políticos com trajetória profissional de natureza *técnica*. Secundariamente, a dimensão do estado de origem ou de atuação política dos indicados a ministro também é análisada, haja vista a importância atribuída à representação dos estados em regimes federativos como o brasileiro (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2007).

Mais recentemente, cresceram os estudos sobre as elites políticas que enfatizam aspectos relacionados à formação educacional, ao pertencimento profissional, às redes de relacionamento e à atuação política. As perguntas de pesquisa centram-se em explorar variáveis socioeconômicas que apontam para o pertencimento dessas elites a estratos específicos da sociedade, avaliando o padrão de recrutamento desde uma perspectiva histórico-sociológica (Franz Júnior e Codato, 2016; Carvalho, 2009). Mesmo quando as dimensões políticas são incorporadas à análise, esses atributos não observam o contexto de nomeação ou de exoneração como parte das estratégias presidenciais de composição da coalizão de governo. O objetivo analítico encontra-se na comparação biográfica das elites políticas; em especial, contrapondo-se o padrão de recrutamento entre diferentes governos.

Como forma de avançar na compreensão desse segmento central da elite burocrática brasileira, este capítulo desenvolve discussões, com base na produção acadêmica recente, acerca das características dos ministros de Estado, sobretudo seus perfis e suas trajetórias. Tal esforço se torna necessário na medida em que predominam no senso comum e na opinião pública nacional visões negativas e preconceituosas sobre esses atores, sem contanto, possuirem embasamento teórico e empírico válidos. O objetivo desse capítulo, portanto, é o de realizar uma revisão da literatura internacional e, principalmente, nacional dedicada ao estudo dos ministros de Estado, avançando na identificação desses atores para o caso brasileiro pós-redemocratização.

Ademais, em muitas situações, entender as características e o comportamento dos ministros é uma estratégia importante para investigar do funcionamento do Estado brasileiro e, por conseguinte, a produção das políticas públicas no âmbito do governo federal. Como já mencionado, eles desempenham papéis diversificados

e normalmente complementares, que afetam o *policymaking* em todas as suas etapas. Os ministros são centrais ao introduzir ou priorizar um tema na agenda do governo, em empoderar – ou articular com – os atores (grupos de interesses e de pressão, movimentos sociais, entre outros) nas fases de formulação e implementação das ações governamentais, como também ao avaliarem os resultados das políticas e dos programas governamentais e decidirem sobre a continuidade ou extinção destes. Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais quatro seções. A seção 2 apresenta uma breve explanação sobre os dilemas envolvidos na formação de governos; a seção 3 discute os principais trabalhos que analisam os elementos importantes para compreensão do recrutamento dos ministros de Estado em uma perspectiva comparada; a seção 4 realiza uma síntese da literatura nacional acerca dos perfis dos ministros de Estado no Brasil; por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais e, principalmente, a agenda de pesquisa futura.

2 DILEMAS PARA FORMAÇÃO DE GOVERNOS: ENTRE APOIO LEGISLATIVO, *POLICYMAKING* E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E SOCIAL

Os chefes do Executivo, independentemente do sistema de governo (presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista), possuem como função precípua a escolha de quem e como irá governar. O presidente ou o primeiro-ministro utiliza a montagem de equipes de governo como um dos principais ativos à disposição para produzir decisões legislativas favoráveis e possibilitar o alcance de sua agenda prioritária de políticas públicas, normalmente legitimadas após processos eleitorais. Assim, que fatores contribuem para a nomeação de um ministro de Estado, principalmente em sistemas presidencialistas?

A literatura aponta três respostas principais para essas questões. A primeira refere-se à necessidade de o chefe do Executivo construir seu apoio no Legislativo. Presidentes governam utilizando leis discutidas e aprovadas no Parlamento e, muitas vezes, empregam suas prerrogativas constitucionais para influenciar o processo de produção legislativa (Amorim Neto, 2006). Sob certas condições – quando o partido do presidente controla um número considerável de cadeiras no Parlamento –, presidentes utilizam mais frequentemente leis para implementar sua agenda, nomeando ministros com filiação partidária proporcionalmente ao tamanho das bancadas partidárias na Câmara. Do mesmo modo, quando as preferências do chefe do Executivo se aproximam da mediana do Congresso Nacional, ele tende a angariar mais apoio político do que quando apresenta posicionamento divergente (Pereira, Bertholini e Raile, 2016).

Em contraposição, quando os chefes do Executivo possuem prerrogativas legislativas, como o poder de decreto e poderes de veto (total e parcial), e são minoritários e independentes, a nomeação nos gabinetes de técnicos e/ou profissionais próximos é mais frequente, uma vez que dependem menos de apoio de uma maioria no Legislativo para governar.

Essa segunda perspectiva argumenta que a necessidade de compor alianças no Legislativo para governabilidade não explicaria completamente a composição dos gabinetes. Considerando que os ministros possuem um papel central no *policymaking*, recebendo a delegação de elevadas responsabilidades para executar ações que interferem nos resultados alcançados e na maneira como o presidente é avaliado pela população, a nomeação (delegação) envolve possíveis riscos de agência. No âmbito da teoria de agente-principal, o chefe do Executivo, como principal, delega ao ministro, o agente, responsabilidade sobre uma determinada área do governo. Essa relação é caracterizada por incertezas e assimetrias informacionais, nas quais a probabilidade de ocorrência de riscos, como prevalência das preferências do agente ou incapacidade do principal de monitorar o ministro, é frequente. Logo, os riscos tendem a ser proporcionalmente maiores quanto maior for a divergência de preferências ideológicas, os objetivos e o conjunto de incentivos entre o principal e seus agentes e quanto maior os custos para fiscalizar e controlar a ação dos ministros (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2014). Nesses casos, a literatura sugere que a nomeação de ministros sem filiação partidária poderia contribuir na diminuição dos riscos de agência.

Por fim, a terceira resposta é complementar às demais e centra-se na discussão da representatividade das forças políticas e sociais que deram apoio ao governo. A composição do "retrato" do gabinete, principalmente daquele proveniente das eleições presidenciais, ilustra compromissos políticos e de governo que ultrapassam as alianças no Congresso Nacional e a implementação de políticas públicas (Dowding e Dumont, 2009; D'Araujo, 2014).

Em outras palavras, essa perspectiva não ignora a importância de se formar o gabinete ministerial com base na proporcionalidade da representação dos partidos no Parlamento, nem a necessidade de controlar o alto escalão para efetivamente implementar as preferências presidenciais em termos de políticas públicas. O argumento é que o processo de nomeação dos ministros também é influenciado por outras dimensões relevantes, almejando alcançar caráter representativo nas dimensões regionais, étnicas e religiosas, em grupos de pressão e interesses, em movimentos sociais, em atributos pessoais/profissionais, bem como na burocracia estatal. As variações na importância dessas dimensões para a nomeação de ministros de Estado, como veremos na seção 3, tendem ser a regra, e não a exceção.

3 SELEÇÃO DE MINISTROS EM DIFERENTES REGIMES POLÍTICOS: REGRAS INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS POLÍTICAS

Os estudos dedicados à compreensão da composição dos gabinetes ministeriais são relativamente recentes na literatura, embora haja trabalhos precursores em países como Reino Unido (Alderman, 1976), França (Dogan, 1979) e Estados Unidos (Riddlesperger Junior e King, 1986). De acordo com Grossman e François (2013),

o estudo sistemático sobre os ministros de Estado é posterior às análises de outras elites políticas; notadamente, as carreiras do Legislativo e dos chefes do Executivo.

Não obstante, a linha de pesquisa sobre as composições ministeriais vem ganhando cada vez mais destaque. Por isso, nesta seção, discutimos alguns achados no campo de estudo que abordam a importância da articulação entre os poderes Executivo e Legislativo e a formação típica dos gabinetes, conforme as características sociodemográficas e de formação educacional e a experiência profissional. Essas duas abordagens partem de diferentes tradições acadêmicas. Enquanto a primeira bebe na fonte da ciência política, a segunda se fundamenta na sociologia e na história política (Dowding e Dumont, 2009).[3]

3.1 Composição técnico-política: entre partidários, não filiados, generalistas e especialistas

O tipo de regra constitucional que organiza a separação de poderes entre Executivo e Legislativo é um fator-chave para compreensão do formato de composição dos gabinetes (Amorim Neto e Samuels, 2010). Há diferenças marcantes, sobretudo entre o parlamentarismo, em que o líder do Poder Executivo, o primeiro-ministro, emerge de uma composição no Parlamento, e o presidencialismo, que se distingue pela existência de eleições independentes do Legislativo e pela autonomia em relação à sua aprovação pelo Parlamento.

Os regimes parlamentaristas destacam-se, nesse sentido, pelo entrelaçamento entre os poderes Executivo e Legislativo. No Reino Unido, embora não haja regra formal, o chefe do Executivo não recruta para o gabinete membros que não estejam exercendo mandato eletivo. A *accountability* em relação ao Parlamento se expressa pela escolha de ministros entre os parlamentares, predominantemente na Câmara dos Comuns. Do mesmo modo, a oposição organiza um *shadow cabinet*, reproduzindo pela oposição um gabinete informal no Parlamento para acompanhar os assuntos tratados nos ministérios (Berlinski *et al.*, 2009).

Em comparação a outros regimes parlamentaristas, o modelo britânico de Westminster constrange menos o primeiro-ministro na governança do gabinete. De acordo com Berlinski *et al.* (2009), a seleção dos seus integrantes leva em consideração conflitos intrapartidários e facções internas, sem o empecilho de observar as necessidades de outros partidos políticos, por formarem normalmente governos majoritários de partido único.

3. Os casos comentados a seguir foram reunidos com base em sua representatividade e recorrência na literatura. A maior parte foi retirada dos livros *The Selection of Ministers in Europe: hiring and firing* e *the selection of ministers around the world*, organizados por Keith Dowding e Patrick Dumont, respectivamente, em 2009 e 2015 (Dowding e Dumont, 2009; 2015). Para outros casos de países europeus (semipresidencialistas ou parlamentaristas), e para os regimes presidencialistas, indica-se a consulta a essas obras. Interessante observar que o Brasil não foi mapeado neste último esforço mais abrangente, o que indica a necessidade de se aprofundar estudos nessa área para o caso brasileiro.

Na Alemanha, o funcionamento de um parlamentarismo multipartidário em contexto federativo tem levado a governos de coalizão, mesmo em situações excecionais em que há um partido majoritário após as eleições parlamentares. Os gabinetes são formados quase que exclusivamente por ministros filiados aos partidos políticos da coalizão e paulatinamente deixaram de recrutar políticos especialistas nas pastas, para optar por perfis mais generalistas. Segundo Fischer e Kaiser (2009), os critérios mais importantes para seleção de ministros no período 1949-2007 têm sido a representação das facções partidárias, a trajetória na política regional e, em menor e decrescente importância, a opção religiosa – equilibrando-se católicos e protestantes. Após a unificação, ao menos um dos ministros tem tido proveniência da antiga Alemanha Oriental. O primeiro-ministro ou chanceler (*chancellor*) possui ampla discricionariedade para escolher os ministros de Estado, embora seja de praxe que os partidos aliados deliberem e indiquem seus representantes nos gabinetes, recebendo um número de pastas proporcional aos assentos no Parlamento (*op. cit.*).

Já o parlamentarismo italiano é um exemplo interessante de como choques externos podem alterar alguns elementos dos regimes políticos, com implicações diretas para organização dos gabinetes. Durante a Primeira República, de 1948 a 1992, conhecida pela *partidocracia*, os ministros eram escolhidos entre a elite partidária, com respeito à representação regional e à proporção de assentos no Parlamento controlada por cada partido na coalizão de governo. O perfil político generalista e a experiência prévia como secretários executivos[4] (*junior ministers*) predominavam nesse período, havendo indicação eventual de não políticos em ministérios com menos atrativos de patronagem, como Fazenda e Relações Exteriores (Verzichelli, 2009). Entende-se por patronagem a distribuição de cargos governamentais na máquina pública, abrangendo particularmente o benefício de correligionários e de apoiadores políticos (Lopez, 2015). A dissolução dos partidos tradicionais em decorrência da operação Mãos Limpas implicou alterações no formato de funcionamento dos governos. A chamada Segunda República, composta pelos governos formados após 1996, caracteriza-se pelo fortalecimento do chefe do Executivo. Para Verzichelli (2009), a exigência de maior transparência e *accountability* resultou na sinalização do provável primeiro-ministro e de um grupo de ministeriáveis em período pré-eleitoral. Embora as regras instituídas tenham se mantido, ampliou-se a proporção de ministros não partidários, com *expertise* nas áreas de atuação e sem experiência administrativa prévia, reduzindo-se a influência do parlamentar típico nos gabinetes. Assim, com um funcionamento muito parecido com outros regimes parlamentaristas, o sistema político italiano deslocou-se para uma maior *presidencialização* e menor politização no recrutamento de seu gabinete, em

4. Para padronização da terminologia adotada pelos estudos sobre gabinetes em diferentes países ao contexto brasileiro, a expressão *junior minister* será traduzida como secretário executivo, denotando, para a maioria dos casos, a figura mais importante após o ministro de Estado, que em muitos sistemas políticos possui atributos mais técnicos, além da prerrogativa de substituir os titulares.

decorrência da desorganização e eliminação do jogo político de parte considerável da elite política tradicional.

O regime misto ou semipresidencialista demonstra um movimento distinto de politização dos gabinetes variante de acordo com a autonomia dos presidentes. No caso francês, a Quinta República inicia-se com um gabinete com a menor representação de ministros provenientes da Assembleia Nacional; caso do general de Gaulle no final da década de 1950, que decidiu recrutar membros da resistência. Dez anos depois, formaram-se gabinetes em que políticos representaram papel central como fonte de recrutamento. Os governos seguintes observaram um declínio no recrutamento de membros do Parlamento, demonstrando uma "presidencialização do governo", na linha seguida pelos gabinetes dos Estados Unidos e da América Latina, em que o presidente recruta e demite seus auxiliares com maior discricionariedade do que no parlamentarismo (Grossman e François, 2013).

Em Portugal, o semipresidencialismo diferencia-se de outros regimes europeus pelo baixo protagonismo exercido pelo Parlamento na escolha dos ministros de Estado. Segundo Pinto e Almeida (2009), os gabinetes portugueses formados entre 1976 e 2005 podem ser caracterizados pela "fraca socialização parlamentar ao lado da presença de um número substantivo de ministros sem experiência político-partidária" (*op. cit.*, p. 153, tradução nossa). Há uma participação expressiva de ministros que anteriormente exerceram o papel de secretários executivos, com papel destacado em áreas especializadas, como economia e engenharia. As razões apontadas para esse cenário são: a maior legitimidade e confiança nos *independentes* em relação aos políticos tradicionais; a baixa penetração dos partidos na sociedade portuguesa para filiação de acadêmicos e profissionais qualificados; e a proeminência do primeiro-ministro, reforçando seu papel de chefe do Executivo, em decorrência do enfraquecimento do poder do presidente da República (*op. cit.*).

Alguns países semipresidencialistas se aproximam da tradição dos países parlamentaristas, dando maior protagonismo a gabinetes formados por políticos profissionais e atribuindo poder residual e simbólico ao presidente. O caso da Islândia ilustra a proeminência dos partidos integrantes das coalizões de governo para escolha dos ministros. Uma vez que o primeiro-ministro tenha repartido as pastas entre os aliados – em regra, de forma proporcional aos assentos no Parlamento –, cada partido escolhe seus ministros. Embora não haja obrigação legal, a quase totalidade de indicados é de parlamentares eleitos, generalistas e com larga experiência política, escolhidos por comitês nacionais dos partidos, por votação ou pelos líderes dos partidos, como artifício para recompensar a disciplina partidária (Kristinsson, 2009).

A complexidade na gestão das coalizões observa-se tanto no parlamentarismo como no semipresidencialismo, uma vez que a existência de múltiplos partidos

competindo entre si enfraquece o sentido de *responsabilidade coletiva* do gabinete. A barganha na formação das coalizões envolve conflitos interpartidários abertos, e não disputas veladas entre facções de um mesmo partido. Os partidos aliados, que não lideram a formação da coalizão, tentam se beneficiar de sucessos alcançados pelo governo, estando preparados a se afastarem de alianças que levem a resultados impopulares e insatisfatórios (Dowding e Dumont, 2009).

No âmbito dos países presidencialistas, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) comparam a formação de gabinetes nas décadas de 1990 e 2000 em cinco países: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e Estados Unidos. Uma primeira constatação é a relativa autonomia observada pelos presidentes para seleção e demissão dos seus principais auxiliares. Os presidentes não precisam de aprovação do Congresso para confirmação do seu primeiro escalão, com exceção do presidente americano, que deve obter o consentimento do Senado. Essa autonomia torna o exercício de formação do gabinete no presidencialismo mais independente do poder Legislativo do que na maioria dos regimes parlamentaristas e semipresidencialistas.

Outra constatação diz respeito às conexões com a política e à *expertise* em políticas públicas. Apenas 36% dos ministros possuíam alguma experiência como representantes eleitos previamente à sua nomeação, sendo que somente 5% tiveram carreiras no Congresso. Quanto ao domínio dos assuntos específicos nas pastas assumidas, 79% dos ministros acumularam experiência decorrente de sua formação educacional ou de trabalho (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009). Esse elevado percentual de nomeados com *background* relacionado às pastas assumidas contrasta com os perfis de políticos generalistas em países parlamentaristas, como na Itália até 1992, e alguns semipresidencialistas, como a Islândia e a Irlanda.

Para Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), a comparação entre os países evidencia também a complexidade maior nas nomeações em governos de coalizão, casos do Chile e da Argentina sob De La Rúa. Ambos apresentam os maiores percentuais de ministros com fortes vínculos partidários e nenhuma *expertise* nas pastas ministeriais assumidas.

Além de considerar a estratégica intrínseca do presidente para formação do gabinete, em contextos multipartidários, é necessário que se considerem os objetivos pretendidos pelos partidos políticos da coalizão. Por um lado, há preferências por recursos de patronagem, discricionariedade na alocação de recursos e participação no processo decisório de diferentes políticas públicas. Em regra, o acesso dos partidos políticos a esses recursos apresenta-se como uma vantagem competitiva para êxito político, conformando a decisão de compor a coalizão de governo. Por outro, deve-se levar em consideração que os líderes de legenda não escolhem fortuitamente os partidários que irão ocupar as pastas ministeriais. As nomeações

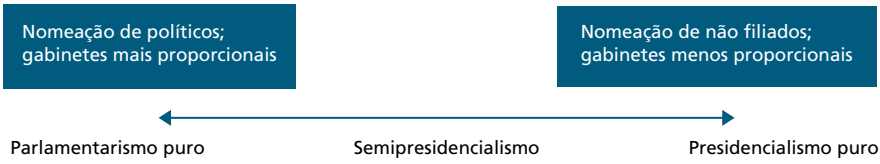
são elementos importantes para ampliar a competitividade do partido, por meio da expansão vertical e horizontal da organização partidária (Inácio, 2013).

Assim, as diferenças entre os regimes democráticos existentes encontram-se no formato de articulação entre Executivo e o Legislativo, e não nos objetivos dos chefes do Executivo na escolha dos ministros de Estado.

> Três regimes democráticos podem ser ordenados ao longo de um continuum do mais fraco ao mais forte chefe de Estado, em termos de influência sobre a formação do gabinete: sistemas parlamentaristas – sejam monarquias ou repúblicas –, sistemas semipresidencialistas e sistemas presidencialistas puros. Como os chefes de Estado ganham autonomia em relação ao Legislativo, eles tendem a possuir relativamente maiores poderes autônomos, como o de indicar e demitir ministros. Esses poderes autônomos tendem a estar correlacionados à habilidade do Executivo de empregar diferentes estratégias de governo – de uma estratégia puramente legislativa, de tentar passar leis pelo processo legislativo normal, até uma estratégia extralegislativa, pelo uso de decretos e outros poderes unilaterais (Amorim Neto e Samuels, 2010, p. 11, tradução nossa).

Reunindo dados sobre a formação de gabinetes de 57 países com distintos regimes políticos – classificados como parlamentaristas, semipresidencialistas e presidencialistas –, Amorim Neto e Samuels (2010) corroboram a hipótese de que quanto menor a dependência do Poder Executivo frente ao Legislativo, maior a probabilidade de nomeações de não partidários e de as pastas ministeriais serem distribuídas de forma não proporcional ao número de assentos controlados pelos partidos políticos no Parlamento. Assim, o presidencialismo puro favorece, em regra, a formação de gabinetes menos partidarizados e menos proporcionais do que os regimes parlamentaristas e semipresidencialistas, os quais não se diferenciam do ponto de vista estatístico.[5] Essa relação está ilustrada na figura 1.

FIGURA 1
Regimes políticos e estratégias de nomeação e formação de gabinetes



Fonte: Amorim Neto e Samuels (2010).
Elaboração dos autores.

5. O conceito adotado por Amorim Neto e Samuels (2010) para caracterizar os regimes semipresidenciais é a combinação entre presidentes eleitos diretamente pelo voto popular e gabinetes responsivos ao Parlamento. Assim, alguns regimes por outras fontes caracterizados como parlamentaristas, como a Irlanda e a Áustria, foram classificados como semipresidenciais, o que pode ter acarretado a não diferenciação entre ambos no modelo estatístico testado.

3.2 Composição sociodemográfica: elites políticas e representatividade social

Em conjunto com os aspectos políticos envolvidos na nomeação, com destaque para a influência da separação de poderes sobre o tipo de recrutamento utilizado pelo Executivo, cabe discutir a composição demográfica, regional e econômico-social dos ministros de Estado em diferentes regimes democráticos. Alguns casos da literatura ilustram aspectos relevantes da formação e da proveniência dessas elites políticas para serem considerados no caso brasileiro.

Ao lado do chefe do Executivo, os ministros possuem papel representativo nas democracias modernas. Em linhas gerais, a *accountability* democrática do Poder Executivo se materializa de diferentes formas, como nas eleições e na subsequente concretização das promessas de campanha, na relação com os órgãos de controle, na interação com países e organismos multilaterais, em fóruns de participação da sociedade, perante o Parlamento, no cumprimento de regras e normas do ordenamento jurídico, bem como no relacionamento com a opinião pública (Dowding e Dumont, 2009). Em todas essas dimensões, aspectos como competência na condução dos assuntos governamentais e o diálogo com atores e grupos sociais diversos são centrais aos ocupantes do cargo de ministro. Além disso, outros fatores, como idade, distribuição geográfica, experiência profissional, educação formal, raça/cor e gênero, entre outros, impactam na escolha da composição ministerial.[6]

Assim, algumas dimensões mais comumente analisadas pelos especialistas da área são discutidas a seguir.

3.2.1 Educação formal

O acesso à educação superior é um dos critérios que segmenta as sociedades modernas, contribuindo para a formação de elites políticas. Em diversos países, como se poderia esperar, o percentual de ministros com ensino superior é elevado. Segundo Blondel e Thiébault (1991), nos gabinetes do pós-guerra em catorze países da Europa ocidental, mais de dois terços dos ministros possuíam ensino superior. No estudo conduzido por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), nos gabinetes formados depois da década de 1980, mais de 95% dos ministros selecionados em cinco regimes presidencialistas graduaram-se em universidades, sendo a totalidade no caso norte-americano.

Um aspecto relevante ressaltado no padrão de recrutamento dos ministros de Estado se refere à especialização, com estudos em nível superior na própria área de

6. Mesmo os traços de personalidade dos ministros podem ser levados em consideração na formação dos gabinetes. Ministros com perfil mais inovador e empreendedor imprimem mudanças sobre as políticas públicas e podem ser necessários em programas prioritários do governo. No entanto, tendem a ter uma vida pessoal mais turbulenta, com personalidade mais forte e sujeita a polêmicas. Assim, pode ser necessário ao chefe do Executivo equilibrar esse perfil com o de outros "de caráter mais estadista, constantes, estáveis e confiantes, vistos como portos seguros" (Dowding e Dumont, 2009, p. 5, tradução nossa).

atuação dos ministros. Esse padrão denotaria a seleção de especialistas, e não de generalistas. É o modelo mais frequente em Portugal (Pinto e Almeida, 2009) e em regimes presidencialistas (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009). Outras dimensões também utilizadas na literatura de elites políticas são o nível de prestígio das universidades – destacando-se as universidades de "elite" das demais – e o fato de ter estudado no exterior, sobretudo no caso de países emergentes.

3.2.2 Trajetória profissional

A ocupação de determinadas carreiras prévias à nomeação para o ministério é outra dimensão analisada nos estudos sobre elites políticas (Franz Júnior e Codato, 2016; Vieira, Cardozo e Pratti, 2016). Diferencia-se, de maneira geral, entre ocupantes que possuíam uma carreira no setor público, principalmente na burocracia pública, em relação a outros que tiveram experiência no setor privado e aqueles que possuíram profissões independentes da atividade política dos políticos de carreira (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009; Claveria, 2014). Alguns trabalhos destacam diferenças quanto ao surgimento de ocupações prévias distintas daquelas relacionadas ao direito como uma dimensão diferenciadora dos gabinetes (Sotiropoulos e Bourikos, 2006) e diferenciadora de ideologias – Pinto e Almeida (2009) argumentam, para o caso português, que o predomínio de profissões jurídicas é maior em governos de direita.

Esses recortes analíticos são utilizados para compreensão de como determinadas profissões ocupam ou não com maior frequência as pastas ministeriais, assim como os padrões para diferentes governos, particularmente em regimes políticos com maior presença ou destaque para atuação de especialistas.

3.2.3 Idade

A idade média dos ministros no momento da posse é comumente informada nos perfis da maioria dos países analisados pela literatura. Embora não haja relatos de determinação legal estabelecendo uma idade mínima, constata-se a necessidade de uma idade mais avançada para ocupação do posto de ministro, na faixa entre 45 e 55 anos, em média, na maior parte dos casos (Blondel e Thiébault, 1991; Berlinski *et al.*, 2009; Kristinsson, 2009; Pinto e Almeida, 2009; Grossman e François, 2013).

Para o caso francês, Grossman e François (2013, p. 274) fazem uma discussão associada à predominância geracional nesses postos ao longo dos governos. Segundo eles, na Quinta República, a geração fundacional próxima ao general de Gaulle cedeu poder rapidamente aos nascidos no período entre guerras, que predominou até o início dos anos 1990. Desde então, a geração do pós-guerra tem predominado, com a ascensão recente dos nascidos após os anos 1960.

3.2.4 Minorias

A inclusão de minorias entre os ministros de Estado é reflexo do aspecto de representatividade dessa elite política no âmbito das democracias modernas. O retrato que registra a composição do gabinete, principalmente de sua composição inicial, é literalmente importante, refletindo as forças políticas e sociais que apoiaram a constituição do governo (Cardoso, 2015).

As clivagens étnico-linguísticas podem resultar na determinação legal de restrições à nomeação de ministros. Na Bélgica, em razão da necessidade de representação da minoria francófona, o gabinete deve ser formado pelo mesmo número de ministros falantes de francês e de holandês (Dowding e Dumont, 2009). Em outros países, o *deficit* de representação política resulta de conflitos internos não solucionados ou da marginalidade de algumas etnias, tornando o exemplo belga mais próximo da exceção que da regra. Segundo Kifordu (2015), na Nigéria, apesar de haver um princípio constitucional de representação equitativa de diferentes regiões do país, há o predomínio nos gabinetes de ministros provenientes do norte do país, de maioria muçulmana.

Em Israel, a minoria árabe, que corresponde atualmente a 17% da população adulta, teve apenas dois ministros desde a criação do país. Essa sub-representação reflete a marginalidade política desse grupo social, que recentemente deixou de apoiar os partidos tradicionais e gradualmente passou a votar em agremiações que incluem políticos dessa etnia em suas listas partidárias, menores e mais periféricos (Kenig e Barnea, 2015).

Conforme já mencionado, na Alemanha também prevalece uma preocupação de caráter religioso. Mesmo sendo cada vez menos importante, essa clivagem procura dar equilíbrio entre católicos e protestantes na composição do gabinete (Fischer e Kaiser, 2009).

3.2.5 Gênero

A divisão de gênero tem assumido grande importância em estudos recentes. Praticamente todos os estudos de casos que discutem o perfil sociodemográfico dos ministros de Estado apresentam alguma reflexão acerca do total de ministras recrutadas ao longo do tempo e em quais pastas foram alocadas. Como uma tendência geral, as mulheres têm assumido maior participação na composição dos gabinetes após os anos 1980, embora ainda sejam minorias e o ritmo de ampliação de sua presença varie, geralmente ocupando pastas ministeriais com menor prestígio político (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005).

A Bélgica destaca-se do ponto de vista institucional pela normatização estabelecida em 2002, que impõe a igualdade de gênero na composição do Conselho de Ministros (Dowding e Dumont, 2009). A participação feminina é atribuída como

decorrência de governos de centro-esquerda no caso italiano (Verzichelli, 2009) e neozelandês (Curtin, 2015), o que não se confirma para os gabinetes portugueses, nos quais, embora os partidos de esquerda tenham maior proporção de deputadas no Parlamento, o recrutamento de mulheres não é significativamente maior na formação ministerial, comparado aos governos de direita (Pinto e Almeida, 2009).

Em um levantamento para dezoito regimes presidencialistas latino-americanos no período 1985-2003, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005) encontram que a probabilidade de nomear mulheres no gabinete aumenta com a maior participação delas no Parlamento e em sociedades com maior desenvolvimento humano. Ademais, presidentes de partidos de esquerda e que enfrentem maior competição partidária têm na nomeação de mulheres uma forma de se diferenciar para o eleitorado. Segundo as autoras, a difusão internacional de ideias de promoção de mulheres na política, por meio de conferências e da ação de organizações não governamentais (ONGs) desde meados da década de 1990, teve efeito positivo sobre a escolha de ministras de Estado na América Latina.

Em relação aos postos assumidos, a relativa ampliação da participação feminina parece ser menos abrangente. Flores (2015) destaca para o caso americano que a participação de mulheres no âmbito dos gabinetes se ampliou ao longo do tempo, mas é ainda reduzida nos ministérios mais importantes. A respeito do perfil dessas ministras, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009, p. 34, tradução nossa) relatam que:

> nossos achados não corroboram a declaração comumente ouvida que a mulher precisa ser mais bem qualificada que o homem para o mesmo trabalho, dando suporte às predições da teoria do controle social, que, quando as mulheres quebram o teto de vidro, elas não se diferenciam dos homens que tradicionalmente ocuparam aqueles postos.

3.2.6 Região geográfica

A proveniência dos ministros é um último elemento abordado pelos estudiosos da área. Em países cujo Estado prevê uma divisão de governos autônomos sobre o mesmo território – caso dos sistemas federalistas –, há um impacto esperado sobre o recrutamento ministerial. Segundo Dowding e Dumont (2009), observa-se uma via de mão dupla. Por um lado, é de se esperar uma absorção de potenciais ministros pelos gabinetes formados pelos governos subnacionais; por outro, o nível nacional beneficia-se da existência de quadros formados e atuantes em governos locais, que posteriormente são recrutados em âmbito federa – cenário existente nos contextos belga, espanhol e alemão, por exemplo.

Em Portugal, o recrutamento é mais concentrado na capital, com elevado número de ministros formados pela Universidade de Lisboa (Pinto e Almeida, 2009). Em outros Estados unitários, no entanto, a dinâmica parece ser distinta.

Na Islândia, o distrito eleitoral dos ministros é levado em consideração. Não obstante a maioria dos ministros seja recrutada em regiões próximas à capital, onde mais de dois terços da população vivem, há pressão para seleção de ministros que possam representar outras regiões administrativas (Kristinsson, 2009). Na Nigéria, embora seja um Estado federativo e preveja em sua Constituição um princípio federativo em que cada região deve indicar ao menos um membro para o gabinete, na prática há o predomínio de representantes do norte do país, com etnia e religião distintas de outras partes, como o sul (Kifordu, 2015).

O componente geográfico também é presente no caso alemão, no qual tanto a trajetória na política regional quanto a proveniência de ministro da antiga Alemanha Oriental pesam na escolha do gabinete pelo primeiro-ministro ou chanceler (*chancellor*) (Fischer e Kaiser, 2009).

4 MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL: ARTICULADORES POLÍTICOS E DIRIGENTES DA BUROCRACIA

Um número crescente e recente de estudos tem se debruçado sobre a análise do perfil de recrutamento de ministros e dirigentes políticos dos governos da Nova República. Os trabalhos contrastam com frequência as diferenças entre os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), que representam forças políticas e sociais distintas, recrutaram presidentes com estilos políticos particulares e formaram coalizões políticas distintas.

Contrastando os padrões de recrutamentos observados na República do período 1945-1964 com o atual período democrático, Figueiredo (2007) demonstra que somente nos governos iniciais nos dois períodos (Dutra e Sarney, respectivamente) o partido do presidente chegou a ter maior expressividade. A formação de coalizões majoritárias foi predominante nos dois períodos, mesmo nesses governos iniciais. Somente os gabinetes formados por Jânio Quadros e Collor, bem como o último gabinete de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o primeiro de Lula foram coalizões minoritárias.

O tamanho dos gabinetes pode ser constrangido por regras constitucionais, que estabelecem um número máximo de pastas. Na Irlanda e na Bélgica, desde meados da década de 1990, o gabinete não pode exceder quinze pastas (Dowding e Dumont, 2009). Essa medida impõe limitações à ação discricionária dos chefes de Executivo, particularmente quando devem acomodar coalizões com grande número de partidos.

No Brasil, as Constituições de 1946 e de 1988 não normatizaram questões dessa ordem. O número de pastas ampliou-se da primeira experiência democrática para a segunda, assim como a complexidade das estruturas governamentais, com robustecimento da Presidência (Inácio, 2006; Figueiredo, 2007). Esse movimento é

reflexo do protagonismo da estratégia de delegação de espaços no gabinete durante a negociação política para formação e manutenção de alianças de governo. Nesse contexto, dois fatores precisam ser ponderados para compreensão desse fenômeno: heterogeneidade ideológica na coalizão de apoio ao Executivo e os processos de aumento da estrutura ministerial, que passou de dezessete pastas, no governo Collor, para 39, durante a primeira gestão de Dilma.

Assim, houve expressiva integração entre o Parlamento e o Executivo nos dois períodos, quando se consideram a experiência legislativa dos parlamentares e a proporcionalidade na formação dos gabinetes. Os governos com maior nível de politização foram os gabinetes formados por Juscelino Kubitschek e, em menor medida, por Getúlio Vargas, enquanto no período atual os gabinetes do PT tenham se destacado como mais partidarizados, principalmente no primeiro governo Lula (Figueiredo, 2007; Franz Júnior e Codato, 2016).

Enfocando o tipo de recrutamento realizado pelos partidos políticos para a elite burocrática (ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior – DAS 5 e 6, e de natureza especial), D'Araujo (2014) desenvolve argumentos que merecem ser analisados com maior cuidado para a composição ministerial. Segundo a autora, o PSDB ilustra o chamado *partido de quadros*, no qual especialistas e técnicos possuem elevado protagonismo entre os filiados políticos. Assim, o recrutamento de elites com experiência municipal e de militantes foi residual.

Em contraste, o PT arregimentou maior número de militantes e representantes de distintas forças sociais que compõem o partido. Embora menos permeável ao compartilhamento de poder com seus aliados de outros partidos políticos, os governos petistas introduziram uma nova dinâmica de representação de grupos sociais. Para D'Araujo (2014, p. 217), o primeiro governo Lula destacou-se, mesmo em relação aos outros mandatos do PT, "como uma experiência isolada de alta participação e mobilização popular na sociedade, com reflexos para a administração pública". Foram integrados sindicalistas e representantes de movimentos sociais com baixa permeabilidade a esses espaços de representação política.

Partindo dos constrangimentos institucionais e das preferências de delegação do presidente, Inácio (2013) estuda o caso brasileiro para delinear duas estratégias para escolha do perfil a ser indicado pelos partidos políticos em sistemas multipartidários. A primeira refere-se à nomeação de políticos experientes, como mecanismos para sua retenção no partido e para propiciar uma atuação mais decisiva desses representantes no centro decisório de governo; a segunda remete à nomeação de políticos novatos ou técnicos, com o intuito de se ampliar o escopo de atuação do partido, visando promover a carreira política desses quadros, o que poderá possibilitar tanto ganhos de profissionalização na gestão pública, como de projeção política e de formação de redes de apoio. Assim, segundo Inácio (2013),

os partidos políticos, durante o atual período democrático, interessam-se por consolidar o papel de lideranças políticas com perfil generalista ou por franquear o recrutamento de novos filiados especialistas em determinadas *policies*, ampliando suas opções eleitorais futuras.

Quanto à composição de gênero e raça, observa-se para a elite dirigente nos ministérios uma ampliação contínua do número de mulheres e de pretos e pardos ao longo dos anos 2000, atingindo um ápice no primeiro mandato de Dilma Rousseff (D'Araujo, 2014). De 1990 até 2016, 34 mulheres assumiram postos de ministérios, sendo que dezoito delas se tornaram ministras durante os governos de Dilma. Há evidências na literatura da maior nomeação de mulheres por presidentes de partidos de esquerda, como destacado na seção anterior (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005), o que se supõe que possa se aplicar também a grupos raciais historicamente excluídos da política. Nesse caso, os dados no Brasil convergem para essa perspectiva, uma vez que, das dezoito nomeações ministeriais de negros no período supracitado, somente duas não foram nos governos do PT (Palotti, 2017).

Em relação à distribuição territorial das nomeações, Figueiredo (2007) observa que, tanto durante a República do período 1945-1964 quanto no período atual, a predominância do Sudeste é um elemento constante, embora tenha havido um relativo declínio do Rio de Janeiro e uma ascensão de São Paulo. Outra mudança é a aproximação, em termos relativos, da região Sul da segunda colocada, a região Nordeste, no período recente.

A opinião pública costumava destacar a importância dada pelo PSDB no recrutamento de paulistas, classificando muitas vezes os gabinetes de FHC como "paulistérios". Além disso, as principais lideranças e quadros influentes do partido residiram ou tiveram atuação política predominante em São Paulo. Os dados levantados por Palotti (2017) confirmam as percepções dos analistas políticos em relação à predominância de ministros atuantes em São Paulo para os mandatos tucanos.

Essa impressão difere da existente para os governos dos presidentes Collor e Itamar, cujas bases políticas estavam assentadas em outros estados, Alagoas e Minas Gerais, que motivou as alcunhas respectivamente de República de Alagoas e República do Pão de Queijo para seus gabinetes. Apesar de o PT também possuir parte significativa de membros provenientes da região do ABC paulista, durante os governos liderados por Dilma Rousseff, ampliou-se o recrutamento de ministros provenientes do Sul do país, área de sua atuação política (Palotti, 2017).

Em paralelo, Figueiredo (2007) questiona o real significado da variável federativa para formação dos gabinetes. Se, por um lado, seria inegável que o Brasil, com sua dimensão territorial e desenho federativo, cria as condições para que essa seja uma dimensão importante, por outro, não fica claro o peso que a Federação possui para a escolha dos ministros, conforme defendido no trabalho seminal de

Abranches (1988). A autora observa o descompasso da baixa representatividade das regiões Centro-Oeste e Norte, se comparada à sua representatividade praticamente paritária no Parlamento.

Em estudos recentes, Cavalcante e Palotti (2015) e Palotti (2017) reiteram que o ministro médio no Brasil no período democrático de 1990 a 2016 é do sexo masculino, tem 55 anos de idade, boa formação acadêmica, na área de direito ou de economia, e experiência anterior no setor público, bem como é nascido – ou apresenta trajetória profissional – no Sudeste, principalmente São Paulo. Quase metade exerceu mandato eletivo e atuou como acadêmico, profissional liberal ou servidor público. Mais da metade completou pós-graduação.

O fator idade converge com os achados da literatura internacional, que sinalizam que os ministros estão na faixa entre 45 e 55 anos. Esse retrato corrobora os achados de outros trabalhos da literatura recente em ciência política (Figueiredo, 2007; D'Araujo e Lameirão, 2009; Carvalho, 2009; Franz Júnior e Codato, 2016; Vieira, Cardozo e Pratti, 2016).

Outra dimensão pouco explorada pela literatura, no Brasil e internacionalmente, é a ocupação de cargos ministeriais por servidores públicos de carreira, sobretudo das carreiras do Executivo Federal (Cavalcante e Palotti, 2015; Palotti, 2017). Para sintetizar em uma única medida o perfil dos ministros de Estados, Palotti (2017) apresenta, a partir de adequações no indicador proposto por Borges e Coêlho (2015), o índice de politização ministerial (IPM). O índice varia de 0 a 6, em que 0 se refere às nomeações sem experiência política e com maior nível de atribuições técnicas e 6 ao contrário, às nomeações com nível máximo de politização. Para os oito governos analisados pelo autor, de Collor ao segundo mandato de Dilma Rousseff, as nomeações ministeriais alcançaram valores medianos, em uma distribuição bimodal, o que demonstra o predomínio de perfis mistos à frente dos ministérios.[7]

Em outras palavras, a maioria dos ministros de Estado no Brasil nas últimas décadas possui tanto experiência e formação qualificada como engajamento na política. Os presidentes escolhem com base nos atributos técnicos em direção às questões centrais para as políticas públicas (*policies*), como também em aspectos políticos que denotam a necessidade de atendimento das coalizões pós-eleitorais para o exercício da política (*politics*).[8]

7. Resultado semelhante foi alcançado por Cavalcante e Palotti (2015), ao analisarem separadamente duas dimensões-chave do perfil ministerial: uma técnica e outra política.

8. Palotti (2017) observa, ainda, não ter havido um *trade-off* explícito entre a politização, a proporcionalidade e o caráter majoritário dos gabinetes; variáveis aparentemente independentes entre si para o manejo que o presidente faz das coalizões de governo.

Ademais, um conjunto de estudos vem analisando o funcionamento do Poder Executivo e, subsequentemente, aborda questões relativas aos ministros de forma tangencial. Renno e Wojcik (2015), por exemplo, ao analisarem os endossos ministeriais dos projetos de lei (PLs) encaminhados ao Congresso Nacional, classificam os ministérios em periféricos e do núcleo do governo.[9] Os primeiros são compostos por políticos de partidos da coalização que não necessariamente possuem as mesmas preferências ideológicas do presidente e, por isso, tendem a possuir menos prestígio e orçamento. Enquanto os ministros do núcleo são mais próximos do chefe do governo, seja por razões políticas-ideológicas, seja por razões pessoais, e são mais poderosos.

Com a preocupação de compreender as condições em que o chefe do Executivo delega o processo decisório aos ministros ou centraliza este na Presidência da República no tocante à produção de iniciativas legislativas, Batista (2014) conclui que quanto maior for a distância ideológica, o número de ministros envolvidos na decisão e a institucionalização da Presidência – mensurada pela quantidade de funcionários da Casa Civil –, maiores são as chances de centralização.

Do mesmo modo, Gaylord e Renno (2015) testam a hipótese de que, à medida que a distância ideológica dos partidos da coalizão cresce, a participação na agenda do Executivo tende a decrescer e o *policymaking* se concentra no partido do presidente. Os resultados não apenas confirmam a hipótese, como também corroboram para a visão de concentração das decisões prioritárias das políticas do Executivo entre os ministérios ocupados por ministros sem filiação partidária ou por correligionários do presidente.

QUADRO 1
Quadro-síntese da literatura sobre ministros no Brasil

Dimensões analisadas	Autores
Politização na formação dos gabinetes	Abranches (1988); Amorim Neto (2007); Figueiredo (2007); Franz Júnior e Codato (2016); Inácio (2013); D'Araujo (2014); Palotti (2017)
Perfil partidário dos ministros	Inácio (2013); D'Araújo e Lameirão (2009); Carvalho (2009); D'Araujo (2014); Borges e Coêlho (2015); Vieira, Cardozo e Pratti (2016); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Gênero e raça	D'Araujo (2014); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Questão regional	Abranches (1988); Amorim Neto (2007); Figueiredo (2007); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Estrutura dos ministérios no Executivo	Figueiredo (2007); Inácio (2013)
Trajetória profissional	D'Araújo e Lameirão (2009); Carvalho (2009); D'Araujo (2014); Borges e Coêlho (2015); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Desempenho ministerial de acordo com a vinculação partidária	Batista (2014); Renno e Wojcik (2015); Gaylord e Renno (2015)
Rotatividade ministerial	Cavalcante e Palotti (2015); Araújo, Costa e Fittipaldi (2016); Palotti (2017)

Elaboração dos autores.

9. Segundo a classificação feita por Rennó e Wojcik (2015), os ministérios do núcleo seriam: Planejamento, Justiça, Fazenda, Casa Civil, Saúde e Educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos de ciência política e da administração pública reúnem evidências de que a escolha do gabinete é uma questão crucial para os chefes do Executivo e o funcionamento de seus governos, independentemente dos sistemas de governo. A busca da governabilidade via apoio parlamentar, a diminuição dos riscos e das consequências indesejadas na implementação das propostas eleitorais e a promoção da representação das forças políticas e sociais que apoiam o governo são fatores que influenciam o processo de composição do gabinete pelos presidentes. Logo, a nomeação e a delegação implicam riscos e custos multidimensionais que são, nos limites da racionalidade e das incertezas inerentes à política, minimamente calculados no processo decisório de formação dos gabinetes.

Nesse contexto, este capítulo se propôs a apresentar os avanços no campo de estudo que se dedica a compreender importantes dimensões, que envolvem a nomeação da alta burocracia ocupante do cargo máximo de direção dos ministérios.

No Brasil, a despeito de visões negativas normalmente estereotipadas e sem fundamentação empírica acerca do perfil dos ministros, os estudos, em consonância com a literatura internacional, apontam que esses atores são profissionais com boa formação acadêmica e alto nível de *expertise*, sobretudo na área de atuação da pasta ministerial. Ademais, os ministros, em média, possuem articulação com a sociedade civil e, principalmente, inserção política relevante para construção de apoio congressual do presidente.

Na literatura nacional, predominam as abordagens acerca da relação entre Executivo-Legislativo, em que os postos ministeriais são ativos controlados pelo presidente para formar coalizões de governo que aprovem sua agenda legislativa. No entanto, recentes esforços caminham para o aprofundamento da explicação das nomeações ministeriais para além do jogo congressual, sinalizando para outros fatores condicionantes, como federalismo, relacionamento societal, trajetória profissional, raça/gênero, bem como os laços pessoais com o presidente.

Se, por um lado, o campo de estudo avançou no conhecimento acerca do perfil e da trajetória profissional dos ministros, por outro, a agenda de pesquisa é ainda um terreno fértil e promissor no Brasil. O primeiro passo é reconhecer a complexidade inerente aos ministros de Estado como atores centrais do *policymaking*, na medida em que suas atuações são de destaque em diferentes frentes, seja assessorando o presidente na tomada de decisões e processando as demandas e alternativas de políticas públicas nas suas pastas, seja desempenhando papel de defensor ou negociador com os demais poderes e atores do sistema político. Assim, o desafio é aprofundar as investigações sobre outros fatores relevantes ao funcionamento do Estado, bem como superar visões estigmatizadas dessa alta burocracia que atrapalham a compreensão precisa do seu comportamento.

Assim, outras questões de pesquisa se destacam, como os fatores que envolvem a composição e a estabilidade das equipes de governo. A existência de amplas e heterogêneas coalizões de governo implica custos de delegação e interferem no padrão de *accountability* presidencial em resposta a situações de crise. Outro elemento central é a organização da estrutura do Executivo. A disponibilidade de recursos políticos ao presidente para remodelação dos órgãos governamentais implica vantagens estratégicas para diminuição dos custos de agência envolvidos na nomeação ministerial. Assim, o estudo da montagem de governos deve incorporar aspectos relacionados ao tipo e à característica do ministério envolvido na delegação, de forma a calibrar os possíveis efeitos sobre a implementação e os resultados das políticas públicas. Ou seja, além da nomeação como objeto de análise, aprofunda-se também no funcionamento e nas relações de poder e influência no processo decisório, no âmbito da coordenação intragovernamental.

A questão da rotatividade dos ministros é um tema importante na literatura internacional e ainda pouco explorado na política brasileira. Entre os trabalhos publicados em periódicos, cabe menção à pesquisa de Lopez, Bugarin e Bugarin (2014), que destrincham as dinâmicas de rotatividades dos cargos comissionados no Executivo Federal, embora não incluam os ministros nas análises. Um recente estudo publicado por Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) se dedicou a analisar os determinantes da demissão de ministros no primeiro governo Dilma Rousseff. Diante da constante instabilidade política em uma democracia recente, analisar como os ministros resistem ou não às crises e aos escândalos também se apresenta como um caminho interessante. Além disso, duas dimensões ainda são pouco exploradas: a burocracia e o papel dos grupos de interesses. Cada vez mais servidores de carreira permanente do Estado vêm ocupando cargos estratégicos no Executivo, inclusive de ministros, como em nações de burocracia forte, exemplo da França e do Canadá. Do mesmo modo, ainda sabemos pouco acerca da influência de grupos de pressão e interesses na nomeação e, posterior, condução dos ministérios. Por fim, dadas às similaridades institucionais dos países latino-americanas, o aprofundamento desses temas mediante abordagens comparativas também pode trazer avanços interessantes ao campo de estudo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALDERMAN, R. K. The prime minister and the appointment of ministers: an exercise in political bargaining. **Parliamentary Affairs**, v. 29, n. 2, p. 101-134, Mar. 1976.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

_____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 131-141.

AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 10-23, dez. 2010.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 93-117, 2016.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios**: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BERLINSKI, S. *et al*. Choosing, moving and resigning at Westminster. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 58-78. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

BLONDEL, J.; THIÉBAULT, J. L. (Eds.). **The profession of government ministers in Western Europe**. New York: St. Martins Press, 1991.

BORGES, A.; COÊLHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. 210 p.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência**: 1995-1996. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v. 1.

CARVALHO, C. J. **O recrutamento ministerial em 20 anos de democracia no Brasil (1985-2005)**. Lisboa: Edições Colibri, 2009. (Estudos da FCSH-UNL, n. 23).

CAVALCANTE, P.; PALOTTI, P. L. M. What does it take to remain in office? Minister s profile and duration in a newly established democracy. *In*: ANNUAL MPSA CONFERENCE, 73., Chicago, Illionois, 2015. **Anais**… Chicago: MPSA, 2015.

CLAVERIA, S. **Women in executive office in advanced industrial democracies**: presence, portfolios and post-ministerial occupation. 2014. 183 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Políticas e Sociais, Universidade Pompeu Fabra, Barcelona, 2014.

CURTIN, J. New Zealand: stability, change or transition? Achieving and retaining ministerial office. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 25-43. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

D'ARAUJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. *In*: D`ARAUJO, M. C. (Org.). **Redemocratização e mudança social no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. v. 1, p. 205-229.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

DOGAN, M. How to become a cabinet minister in France: career pathways, 1870-1978. **Comparative Politics**, v. 12, n. 1, p. 1-25, 1979.

DOWDING, K.; DUMONT, P. **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 1-20. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

_____. **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 1-24. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women ministers in Latin American government: when, where, and why? **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 829-844, 2005.

_____. Do cabinet ministers in presidential systems have experience in their portfolio or is on-the-job training the norm? *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, 2009, Santiago. **Anais...** Santiago,2009.

FIGUEIREDO, A. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: RANULFO, C.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 25-32.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Eds.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FISCHER, J.; KAISER, A. Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 21-40. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

FLORES, A. Q. United States of America: the cabinet. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 283-296. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

FRANZ JÚNIOR, P.; CODATO, A. O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 7., Curitiba, Paraná, 2016. **Anais**... Curitiba: UFPR, 2016.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, June 2015.

GROSSMAN, E.; FRANÇOIS, A. Who are the ministers of the Fifth Republic? **French Politics**, v. 11, n. 3, p. 272-283, 2013.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In*: ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., Campinas, São Paulo, 2006. **Anais**... Campinas: ALACIP, 2006.

_____. Escogiendo ministros y formando politicos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41-66, 2013.

KENIG, O.; BARNEA, S. Israel: the choosing of the chosen. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 178-196. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

KIFORDU, H. A. Nigeria: cabinet dynamics amid structural changes in a post-colonial State. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 197-222. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

KRISTINSSON, G. H. More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 194-203. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

LOPEZ, F. G. Introdução. *In*: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2015. p. 11-31.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: The influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMASSI, M. (Eds.). **How democracy works**. Cambridge: IDB, 2010. (Political Institutions and Arenas in Latin American Policymaking).

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. **Comparative Political Studies**, v. 4, p. 231-264, set. 2014.

PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. 182 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 550-568, 2016.

PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T. Portugal: the primacy of 'independents'. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 147-158. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 57-69, 2015.

RIDDLESPERGER JUNIOR, J. W.; KING, J. D. Presidential appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House staff. **Presidential Studies Quartely**, v. 16, n. 4, p. 691-699, 1986.

SOTIROPOULOS, D.; BOURIKOS, D. A elite ministerial da Grécia, 1843-2001. *In*: ALMEIDA, P. T.; PINTO, A. C.; BERMEO, N. (Eds.). **Quem governa a Europa do Sul**? O recrutamento ministerial (1850-2000). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006. p. 175-230.

VERZICHELLI, L. Italy: the difficult road towards a more effective process of ministerial selection. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 79-100. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

VIEIRA, S. M.; CARDOZO, H. A. B.; PRATTI, L. P. Trajetória política dos ministros e distribuição partidária nos gabinetes ministeriais no Brasil. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016. **Anais**... Belo Horizonte: ABCP, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 1999.

CAPÍTULO 7

O TRABALHO NA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Roberto Rocha C. Pires[2]

1 INTRODUÇÃO

Burocratas de médio escalão (BMEs) ocupam uma posição paradoxal na literatura sobre estudos organizacionais e políticas públicas. Eles, definitivamente, não são um novo objeto de estudo, uma vez que algumas análises nesses campos há muito já chamaram a atenção para algum tipo de ator, profissão ou função associada aos níveis hierárquicos intermediários de grandes organizações (Simon, 1947; Gouldner, 1954; Dalton, 1959). Entretanto, muito raramente os BMEs têm sido pensados (ou analiticamente tratados) como um grupo de funcionários, classe ou segmento transversal das estruturas de governo.

Essa deficiência de atenção acadêmica ao médio escalão[3] tem sido reconhecida em múltiplos trabalhos recentes (Barrier, Pillon e Quéré, 2015; Cavalcante e Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2014; Oliveira e Abrucio, 2018). Howlett (2011), por exemplo, afirma que a literatura do campo de políticas públicas tem falhado sistematicamente em fornecer uma caracterização mais aprofundada e detalhada dos papéis e das funções desempenhados pelos agentes dos escalões intermediários. Na mesma linha, Meier (2009) chegou a definir os BMEs como a "variável perdida" dos estudos sobre políticas públicas.

Este capítulo visa se apoiar nesse debate e contribuir para a superação desse aparente limbo conceitual, avançando nosso entendimento sobre a burocracia de médio escalão como um "grupo governamental" (Borraz, 1995), por meio de uma perspectiva transversal, ao invés de focar o olhar sobre atores, profissões ou tipo

---

1. Texto elaborado durante o estágio pós-doutoral do autor no Centro de Sociologia das Organizações (CSO) da *Sciences* Po/Paris, entre 2015 e 2016, com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, professor do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea e do mestrado profissional em governança e desenvolvimento na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

3. A única exceção a esse diagnóstico seria a literatura sobre gestão (tanto no setor privado quanto no setor público), a qual tende a associar diretamente o médio escalão com as atividades de gestão inerentes às organizações complexas. Neste estudo, não pressupomos essa associação direta. Ao invés disso, procuraremos explorar os diferentes tipos de papéis e atividades que os ocupantes de cargos do médio escalão desempenham no longo e complexo processo de produção de políticas públicas.

de tarefas isoladamente. Esse esforço busca inspiração em estudos anteriores que fizeram tarefa semelhante ao conceitualizar a burocracia do alto escalão (Bezes e Le Lidec, 2007; Demazière e Le Lidec, 2014; Hammerschmid *et al.*, 2016; Lopez e Praça, 2018; Palotti e Cavalcante, 2018) e a burocracia do nível de rua (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Cavalcanti *et al.*, 2018). Esses dois conjuntos de estudos se caracterizam por terem buscado descrever os elementos estruturais e os padrões de atuação desses dois tipos de burocrata em múltiplos contextos de produção de políticas públicas, ambientes organizacionais e profissionais, explicitando suas especificidades, papéis e formas de influência.

Apesar disso, avanços na direção de uma compreensão desse tipo, a respeito dos BMEs, esbarram em alguns obstáculos teóricos, uma vez que debates clássicos na literatura organizacional e de políticas públicas – tanto na sociologia quanto na ciência política – reforçam a ideia do médio escalão como um "não problema" ou objeto de estudo menos relevante.

Os debates nesses campos evoluíram com base no desenvolvimento de tradições assentadas em polos opostos e na sua contraposição – por exemplo, os debates sobre os níveis superiores *versus* inferiores da organização, da dimensão formal *versus* a informal, da *expertise* técnica *versus* a política. Como Benamouzig e Borraz (2015) indicaram, o campo da sociologia das organizações emergiu de uma oposição fundacional entre o conhecimento formal/teórico/legal e o conhecimento informal/prático.

Estudos pioneiros indicaram como o conhecimento local e informal, e as zonas de incertezas associadas a eles, fornecem aos agentes de níveis inferiores recursos de poder na negociação de sua autonomia e participação, contra as tentativas do alto escalão de controlar e racionalizar a operação da organização (Crozier, 1964; Crozier e Friedberg, 1977). Esse tipo de oposição, ainda hoje, cumpre papel fundamental na organização de debates contemporâneos sobre reformas do setor público (Bezes e Demazière, 2011).

Semelhantemente, nos debates da ciência política e da administração pública, desde os escritos fundacionais de Woodrow Wilson e Max Weber, "o mesmo argumento básico, no qual o conhecimento especializado dá ao burocrata poder sobre políticos generalistas que deveria chefiá-los, tem sido reapresentado sob diferentes formas ao longo dos anos por diferentes correntes da teorização em ciência social" (Page, 2010, tradução nossa).

O contraste entre os papéis de burocratas e políticos no governo e as formas por meio das quais eles influenciam o processo de produção de políticas públicas (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Page, 2012; Lopez e Praça, 2018), os conflitos de autoridade entre profissionalismo e burocracia (Lazega e Wattebled, 2011), assim como os processos por meio dos quais burocratas constroem sua autonomia

vis-à-vis os políticos (Carpenter, 2001), têm estado no centro das atenções de cientistas políticos dedicados ao estudo da burocracia.

Finalmente, cabe mencionar que o próprio subcampo das políticas públicas também se desenvolveu fortemente motivado e apoiado nas análises de dissonâncias entre os aspectos formais e legais das políticas e as práticas e o conhecimento empírico que moldam sua implementação local (Lasswell e Lerner, 1951; Pressman e Wildasvsky, 1973).

Como resultado dessas oposições, os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, foram deixados sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre organizações governamentais e produção de políticas. A despeito disso, algumas mudanças contemporâneas no cenário da atuação do Estado (abordadas a seguir) têm demandado uma atenção renovada ao médio escalão, pois colocam em questão as dinâmicas tradicionais da relação entre os níveis superiores e inferiores e oferecem novas oportunidades para reflexão acerca dos atores que povoam os espaços intermediários.

Em primeiro lugar, o processo de produção de políticas públicas se tornou inegavelmente mais complexo nas últimas décadas, à medida que atores diversificados passaram a interagir em múltiplos níveis por meio de regimes contratuais e de financiamento variados, desafiando as estruturas burocráticas tradicionais e verticalizadas. Os formatos organizacionais emergentes – mais horizontalizados, colaborativos, transversais, modularizados, baseados em projetos e estruturados em redes – têm sido caracterizados por maior interdependência funcional e necessidade de coordenação horizontal efetiva para produção da ação coletiva entre os atores envolvidos (Lazega, 2001).

Além disso, a gestão desses conjuntos organizacionais mais horizontalizados requer novas formas de conhecimento e novos instrumentos – materializados em indicadores e sistemas de avaliação e monitoramento, por exemplo (Le Galès, 2016) – desenhados para reduzir as assimetrias informacionais entre aqueles que dão ordem no topo e os executores locais e especializados na ponta, assim como entre outros "colaboradores" horizontais-transversais (Benamouzig e Borraz, 2015).

Essas formas de conhecimento e instrumentos para a gestão da ação pública interferem como um vetor de diferenciação de trajetórias profissionais, envolvendo recomposições de formas de trabalho, o redesenho de nichos profissionais e a "emergência de novas formas de *expertise* do Estado" (Bezes e Demazière, 2011). Como consequência dessas transformações contemporâneas, estudiosos têm antecipado um crescimento do escopo de influência dos atores situados nas camadas intermediárias da estrutura estatal (Howlett, 2011).

Mas, no atual contexto, tal influência passa a se apoiar não apenas na *expertise* burocrática, como prescrito nos debates clássicos, mas também nos potenciais usos desta posição intermediária em uma divisão de trabalho mais ampla, envolvendo o maior desenvolvimento de instrumentos de controle, a mobilização de recursos e a recriação de formas de *status* por meio da atuação entre fluxos de autoridade e informação (Page, 2010).

Seguindo essas pistas, o objetivo deste capítulo é analisar os burocratas de médio escalão como um segmento da burocracia, buscando descrever o seu trabalho (atividades, tarefas e interações rotineiras) e compreender como são produzidos seus papéis e formas de influência dentro da ampla divisão do trabalho envolvida na produção de políticas públicas. A perspectiva analítica que guia esse empreendimento tem inspiração no trabalho desenvolvido por Jeannot (2005; 2008) e seus colaboradores (Deroche e Jeannot, 2004) no estudo da burocracia francesa.

O elemento distintivo de tal perspectiva reside na atenção ao trabalho desenvolvido pelos diferentes atores envolvidos com a produção de políticas, por meio da interconexão de abordagens da sociologia do trabalho e da sociologia da ação pública. Significa, basicamente, "a reconstrução da ação pública a partir da análise do trabalho desempenhado pelos diferentes agentes envolvidos" (Jeannot, 2008, tradução nossa). Tal perspectiva favorece a atenção analítica a atores que não necessariamente tenham sido objeto de explorações típicas da sociologia do trabalho – tal como grupos já estabelecidos, bem definidos ou socialmente reconhecidos como profissões, ocupações etc. – e permite lançar luzes sobre agentes cujo trabalho é fracamente prescrito, sujeito a incertezas e envolvendo ambiguidades, mas que, apesar disso, desempenham papéis importantes na fabricação cotidiana das políticas públicas contemporâneas.

Em termos de desenho de pesquisa, a análise empírica foca o governo federal do Brasil e se baseia em três fontes principais de dados: *i*) registros administrativos (isto é, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape), fornecendo indicadores gerais para toda a população de burocratas de médio escalão do governo federal; *ii*) um *survey*,[4] produzido em 2014, aportando informações a partir de uma amostra de 7.223 respondentes (taxa de resposta de 29%, de um universo de 25.334 cargos de BME) sobre rotinas de trabalho, trajetórias profissionais e percepções de influência; e *iii*) um estudo de caso da atuação dos BMEs do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), baseado em entrevistas, fornecendo um olhar mais granular das percepções e práticas cotidianas desses agentes.

4. O *survey* se baseou em um questionário eletrônico, direcionado a agentes públicos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na estrutura administrativa do governo federal, entre abril e junho de 2014. A pesquisa se amparou em uma amostragem por conveniência que acabou por se aproximar bastante da população em termos das principais segmentações internas (tipos de DAS, gênero, áreas do governo etc.), não indicando nenhum viés estrutural (Freire, 2014).

O texto se encontra organizado da seguinte forma. Primeiro, explora-se a burocracia de médio escalão como um mercado de trabalho e espaço social diferenciado, buscando identificar suas características típicas *vis-à-vis* à burocracia de alto escalão e a burocracia do nível de rua – isto é, formas de acesso, recrutamento, rotatividade, atividades e interações de trabalho. Essa análise se baseará no contraste entre os dados empíricos sobre os BMEs do governo federal brasileiro e as descrições estilizadas sobre as dinâmicas de trabalho no alto escalão e no nível de rua, baseada nos dados e exemplos já oferecidos pela literatura.

Em um segundo momento, a análise focará no estudo de caso dos BMEs do PAC e procurará compreender como esses agentes produzem seus papéis e interferem na produção das políticas a partir de sua localização no médio escalão. Finalmente, conclui-se destacando os principais achados e suas implicações para o debate corrente em torno dos burocratas de médio escalão.

2 A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO COMO UM ESPAÇO LABORAL E SOCIAL DIFERENCIADO

Em uma visão panorâmica, a estrutura administrativa do governo federal brasileiro (Poder Executivo) envolvia, em 2014, aproximadamente 640 mil funcionários, distribuídos em nove níveis hierárquicos, indo desde um servidor público comum ao presidente e vice-presidente eleitos – passando pelos cargos de DAS de 1 a 6 e cargos de natureza especial de secretário-executivo e ministro.[5] No topo ou nível superior dessa estrutura, havia aproximadamente trezentos cargos, envolvendo ministros, secretários-executivos e ocupantes de DAS 6 (secretários e presidentes de autarquias e fundações). Na base ou no nível hierárquico inferior, havia 613.639 servidores públicos, em todas as áreas de atuação do governo (de professores universitários a policiais e diplomatas). Entre estes dois polos extremos, tem-se o dito médio escalão, composto por cargos e posições que não estão localizados nem no topo nem na base. Como definição operacional,[6] podemos identificar o médio escalão como os agentes ocupantes de cargos de DAS 1 a 5. Em 2014, havia 25.334 cargos desse tipo no governo federal, abrangendo 4% do total de cargos e servidores do serviço público civil (Freire *et al.*, 2014; Lopez, 2015).[7]

5. A estrutura geral do sistema de cargos de DAS no governo federal foi definida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, posteriormente revista e atualizada por diversos atos normativos.

6. Embora não imune a críticas, pois a posição intermediária é uma posição relativa e pode mudar em função de contextos de análise específicos, trata-se de uma definição geral que tem a virtude da simplicidade e permite mensurações quantitativas e análises comparativas do fenômeno. Para uma discussão sobre definições de médio escalão, ver Lotta, Pires e Oliveira (2014).

7. Os cargos do médio escalão encontram-se distribuídos de forma quase uniforme entre os macros setores de política pública – infraestrutura (20%); econômica (22%); social (29%) e administração central (29%). No entanto, tais cargos estão mais concentrados no Distrito Federal (63%) do que nos demais estados da Federação (37%) (Freire *et al.*, 2014).

Visando contribuir com uma série de esforços recentes voltados para a definição conceitual da burocracia de médio escalão (Barrier *et al.*, 2015; Oliveira e Abrucio, 2018) e sua comparação com os extratos imediatamente superior e inferior, adota-se como estratégia analítica uma analogia às estruturas e dinâmicas do mercado de trabalho. Essa estratégia tem inspiração nos trabalhos de Demazière e Le Lidec (2008) e Biland (2012), que exploraram empiricamente a burocracia francesa como um mercado de trabalho, tratando os diferentes níveis hierárquicos como nichos específicos.

Essa estratégia permite compreendermos a burocracia federal brasileira como um grande mercado de trabalho, por onde circulam trabalhadores que executam tarefas variadas, a partir de diferentes regimes de incentivo e sanção, como também identificar as dinâmicas próprias aos seus diferentes segmentos e extratos (nichos de mercado). Assim, oferece um caminho minimamente sistemático para a comparação entre as dinâmicas associadas ao trabalho desenvolvido nos diferentes extratos da burocracia federal brasileira.

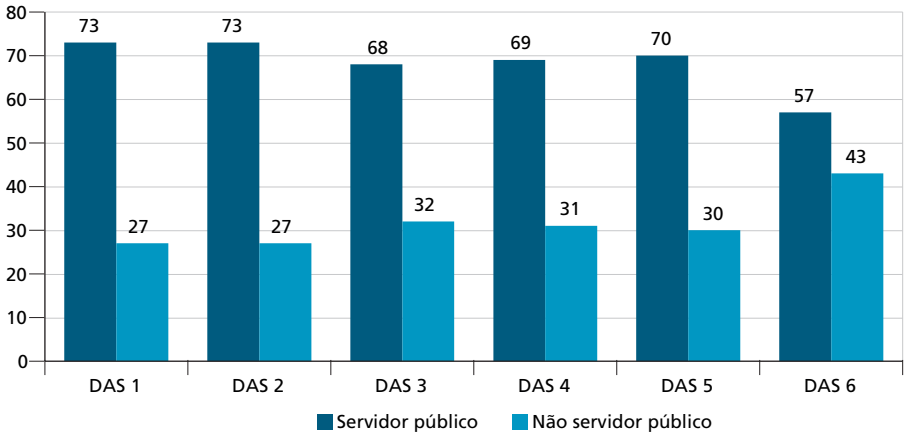
A seguir, mobilizam-se categorias típicas da análise de mercados de trabalho – como formas de acesso e recrutamento, estabilidade e rotatividade em postos de trabalho, interações e atividades desenvolvidas de forma rotineira – como dimensões estruturantes da comparação entre o alto, o médio e o baixo escalões da burocracia federal brasileira. A comparação visa identificar os elementos que contribuam para caracterizar o médio escalão como espaço laboral e social diferenciado, lançando luzes sobre os elementos empíricos necessários a uma adequada definição do trabalho desempenhado pelos atores que habitam esse segmento intermediário. A comparação se baseará em dados oriundos de registros administrativos – Siape e outros, sistematizados por Lopez (2015) – e de um *survey* conduzido especificamente com esse propósito (Freire, 2014).

Primeiramente, em termos de acesso e recrutamento, a burocracia de médio escalão pode ser considerada como o segmento marcado por maior endogenia no mercado de trabalho burocrático, pois tanto os nichos do topo quanto os da base apresentam maior abertura ou acesso ampliado a partir do exterior da administração pública. Desde a Constituição de 1988 (CF/1988), o acesso a cargos e carreiras na base da estrutura administrativa deve ocorrer por meio de concurso público, permitindo um recrutamento majoritariamente de trabalhadores que ainda não fazem parte do serviço público. No topo, o acesso é dependente de indicação e nomeação por parte dos dirigentes políticos (cargos de livro provimento). O presidente recruta seus ministros, também, majoritariamente, de fora do serviço público (de acordo com as análises dos capítulos de Lopez e Praça, 2018; Palotti e Cavalcanti, 2018; Codato *et al.*, 2018). Tal como indicado pelo gráfico 1, no caso de secretários e presidentes de autarquias e fundações (DAS 6) ainda há amplo

recrutamento de fora do serviço público (43%), embora já em maior equilíbrio com o recrutamento de pessoas com vínculos com o serviço público (57%).

Em contraste ao padrão observado nos demais níveis, o recrutamento para as posições do médio escalão (DAS 1 a 5) se dá majoritariamente a partir de dentro do serviço público, mesmo que esses cargos também sejam de livre provimento e preenchidos a partir da indicação política da presidência ou dos ocupantes de cargos do alto escalão. Em média, 71% de todos os cargos do médio escalão eram ocupados por servidores públicos, frequentemente oriundos de carreiras vinculadas ao mesmo ministério ou algum outro órgão do governo federal (Lopez, 2015).[8] Além disso, os dados do *survey* indicaram que, de todos os ocupantes de cargos de médio escalão em 2014, 92% tinham experiência prévia de trabalho no governo federal, dos quais 76,5% já tinham ocupado outros cargos no médio escalão anteriormente – acumulando, em média, 6,6 anos de experiência em cargos desse tipo (Freire *et al.*, 2014).

GRÁFICO 1
Proporção de ocupantes de cargos DAS que pertencem ao serviço público (dez./2014)
(Em %)



Fonte: Siape e Lopez (2015).

A natureza endógena do recrutamento para os cargos do médio escalão pode ser explicada por dois principais fatores. Existem exigências legais que definem proporções mínimas de ocupação de cargos por servidores públicos para cada

8. Segundo os dados compilados por Lopez (2015), há grande variação nessa proporção de ocupação de cargos por servidores entre os diferentes órgãos da administração pública federal. Por exemplo, enquanto em órgãos como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda, mais de 90% dos cargos são ocupados por servidores, em órgãos como o Ministério da Cultura (MinC) ou o Ministério do Turismo essa proporção cai para, respectivamente, 46% e 31%.

cargo no sistema de DAS.[9] Além disso, há incentivos econômicos que tornam os cargos do médio escalão mais atrativos para servidores públicos do que para não servidores, uma vez que os primeiros podem adicionar 55% da remuneração do cargo aos seus salários regulares (associados às carreiras a que pertencem), o que, em geral, leva a melhores remunerações do que aquelas percebidas por não servidores.

Em segundo lugar, ao analisar os quesitos de estabilidade e rotatividade, percebe-se que a base ou o nível inferior da hierarquia administrativa é o nicho no qual se encontra o maior nível de estabilidade relativa, pois após a aprovação em concurso público e estágio probatório, os servidores públicos federais se tornam estáveis e passam a fazer parte de uma carreira e se tornam um grupo profissional ou ocupacional. No outro extremo, os cargos do alto escalão são marcados pelas instabilidades associadas ao ciclo eleitoral e à gestão de coalizões de governo, uma vez que são diretamente nomeados pelos dirigentes eleitos. Por exemplo, a análise de Codato *et al*. (2018) indicou que os ministros da área econômica, nomeados a partir de 1988, permaneceram, em média, 550 dias no cargo. Além disso, alguns estudos (como o de Louault de 2014) têm apontado que essa instabilidade é, em parte, compensada pelo pertencimento desses atores do alto escalão a redes político-partidárias que os leva a posições semelhantes em outros governos ao redor do país (estados ou municípios).

Curiosamente, o médio escalão é o nicho no qual se observa uma aparente maior instabilidade e rotatividade. Além desses cargos estarem sujeitos às mudanças associadas ao ciclo eleitoral – por exemplo, em 2014, 70% de todos os cargos de médio escalão tinham sido nomeados pela presidenta que assumiu o cargo em 2011 (Freire, 2014) – são, também, submetidos a uma circulação interna bastante intensa. Isso pode ser percebido por meio do valor mais frequente de permanência no cargo de médio escalão (moda estatística) que é de apenas um ano, tal como indicado pelo *survey* (Freire, 2014).

Uma terceira dimensão da análise da burocracia como mercado de trabalho diz respeito às atividades e interações rotineiras que caracterizam o trabalho desenvolvido em cada nicho. Ao atentar para este aspecto, a comparação deixou claro como os

9. O Decreto nº 5.497/2005, promulgado após o chamado *escândalo do mensalão*, obrigou cota mínima de 75% das pessoas nomeadas para cargos de DAS 1 a 3 e 50% dos nomeados para cargos DAS 4 vinculadas ao serviço público – de qualquer nível da administração. Para os cargos de DAS 5 e 6, não houve cotas. Posteriormente, o Decreto nº 9.021/2017, no governo Temer, reduziu para 50% – não mais 75% – o percentual mínimo de servidores públicos em cargos de DAS 1 a 3. Para os níveis 5 e 6, definiu-se uma cota mínima de 60% de nomeados vinculados ao serviço público, oficializando percentuais médios já observados nas gestões petistas. Embora soe curioso se estabelecer cota mínima de servidores inferior nos cargos de menor hierarquia, deve-se considerar que o mesmo decreto converteu inicialmente 6.300 cargos de DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que devem ser ocupadas por servidores públicos concursados. Com isso foi preciso ajustar os percentuais mínimos para os cargos DAS 1 a 3 ao novo *status quo*, posto que grande parte dos DAS 1 a 3 se converteu em FCPE e o percentual de nomeados sem vínculo com o serviço público, percentualmente, excederia 25%. Em dezembro de 2017, o número de FCPE havia subido para 11.311 e o número de DAS baixara para 11.396, o que indica ter havido a conversão de metade dos então DAS em funções FCPEs, mas todas limitadas aos níveis 1 a 4. Para mais detalhes sobre esse assunto, ver: <pep.planejamento.gov.br>.

BMEs estão voltados para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas da base e do topo estão nas fronteiras do Estado, voltados principalmente para fora. Os atores que ocupam a base da estrutura hierárquica já foram descritos como "burocratas do nível de rua" (ou *street-level bureaucrats*) (Lipsky, 1980), precisamente por serem entendidos como as "pessoas empregadas pelo governo que são constantemente demandadas a interagir com os cidadãos no curso regular de sua rotina de trabalho" (Lipsky, 1969, p. 2, tradução nossa). Os ocupantes desses cargos também já foram designados como "as faces do Estado" (Maynard-Moody e Musheno, 2003), uma vez que estão engajados na provisão descentralizada dos serviços públicos, por meio do processamento de casos, nos quais eles devem aplicar e traduzir as regras gerais decididas no alto escalão de suas organizações para as situações e pessoas específicas com as quais eles interagem cotidianamente. Assim, tanto o trabalho quanto as interações que os burocratas de nível de rua estabelecem para realizá-lo são predominantemente voltados para fora, isto é, para os cidadãos, usuários e clientes dos serviços.

No outro extremo, estudos dedicados ao trabalho dos burocratas de alto escalão têm chamado atenção para suas atividades de tomada de decisão, ainda que cada vez mais esse processo venha sendo entendido e descrito como incremental, contínuo e coletivo, em contraposição à imagem heroica do dirigente que lidera isoladamente (Nollet, 2014). Além disso, análises sobre o uso do tempo desses atores têm demonstrado que a agenda diária é marcada por uma sequência quase ininterrupta de reuniões (comitês, comissões, conselhos etc.), eventos e cerimônias, nas quais predominam interações com políticos (parlamentares ou outros representantes políticos), imprensa, grupos de interesse e outros *stakeholders* (Bevir e Rhodes, 2010). Assim, pode-se dizer que os burocratas de alto escalão têm sua atenção voltada para fora, em situações e com atores externos à administração pública. Em geral, questões e atores internos vão chamar a atenção dos burocratas do alto escalão apenas quando eles se tornam um problema externo, público ou político.

Em contraste, as atividades e as interações dos BMEs sugerem que esses se dedicam principalmente às entranhas do governo. De acordo com os dados do *survey*, as rotinas de trabalho dos BMEs são marcadas não apenas por tarefas de caráter administrativo (54%) – como gestão de contratos, orçamentos e recursos humanos – mas também por uma variedade de outras tarefas ligadas ao seu envolvimento com políticas públicas (46%) – como mobilização, articulação e sensibilização. Essas atividades rotineiras são desempenhadas por meio de conversas individuais (telefone e *e-mail*), participação em reuniões (dentro da própria organização ou em outra organização federal) e elaboração de documentos (relatórios, notas técnicas, apresentações e minutas de portaria, resolução etc.). A natureza e a forma de desempenho dessas atividades sugerem que o trabalho dos BMEs é fundamentalmente desempenhado por meio de e em interações.

Apesar disso, essas interações, por sua vez, se caracterizam por serem altamente concentradas em encontros (face a face ou virtuais) com outros burocratas. Tal como capturado pelo *survey* (tabela 1), nas rotinas laborais dos BMEs, eles interagem *sempre* ou *frequentemente* apenas com os seus subordinados, superiores e pares. Os BMEs interagem *raramente* ou à*s vezes* com um conjunto amplo de outros atores, sendo os *pares em outras organizações federais* os mais frequentes, bem acima de *cidadãos*, *empresas* e *organizações da sociedade civil*. Finalmente, como pode ser percebido na tabela 1, os BMEs relataram *nunca* ou *raramente* interagir com *políticos* ou *representantes da imprensa* nas suas atividades cotidianas.

TABELA 1
Frequência de interações dos BMEs[1]

Tipos de atores	Média	Desvio- padrão
Subordinados	4,62	0,74
Superiores	4,48	0,72
Pares na mesma organização	4,22	0,85
Outras organizações do governo federal	2,97	1,13
Cidadãos (indivíduos)	2,72	1,33
Empresas privadas	2,68	1,31
Órgãos de controle	2,45	1,18
Representantes de governos subnacionais	2,36	1,29
Organizações da sociedade civil	2,36	1,26
Organizações do sistema de justiça	2,2	1,2
Imprensa (jornais, rádio, TV etc.)	1,95	1,12
Organizações internacionais	1,92	1,15
Políticos (representantes eleitos)	1,75	1,02

Fonte: Freire *et al*. (2014).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Em escala de 1 a 5, sendo: 1= "nunca"; 2 = "raramente"; 3 = "às vezes"; 4 = "frequentemente; e 5 = "sempre".

Em suma, utilizando-se de uma analogia ao funcionamento de um mercado de trabalho e de um amplo conjunto de dados empíricos sobre o governo federal brasileiro, encontrou-se um conjunto de elementos que permite uma caracterização do médio escalão da burocracia como um nicho ou espaço laboral e social suficientemente diferenciado, do alto escalão e do nível de base. A diferenciação do médio escalão se expressa em termos de três principais características. A primeira diz respeito a sua relativa endogeneidade no acesso, no recrutamento e na circulação de trabalhadores. Isto é, o material humano do médio escalão provém, em grande parte, do interior do próprio serviço público, em geral dos funcionários públicos do nível de base ou do próprio médio escalão (circulação entre cargos de mesmo nível). A segunda característica marcante se refere a maior instabilidade e rotatividade na

ocupação dos cargos. Os ocupantes de cargos de médio escalão permanecem menos tempo, em média, na mesma posição, quando comparados aos demais níveis. Assim, ser burocrata de médio escalão é uma situação aparentemente mais efêmera do que outros estados e formas de existência burocrática. Por fim, o terceiro traço marcante se refere a uma rotina de trabalho caracterizada por um conjunto diverso de tarefas (não apenas atividades típicas de gestão e administração) que convergem no sentido de serem executadas por meio de interações dirigidas ou confinadas ao interior do Estado. Em síntese, poderíamos dizer que a burocracia de médio escalão é um lugar de passagem, no qual funcionários originários em sua maior parte do próprio Estado ocupam cargos de chefia, a partir dos quais interagem predominantemente com outros burocratas para o desempenho das suas funções.

3 FORMAS DE ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para além da identificação de elementos empíricos que permitam a diferenciação do médio escalão em relação aos outros segmentos da burocracia, outro desafio importante para a consolidação do conceito e sua maior utilização envolve uma melhor compreensão das formas típicas de atuação e influência dos BMEs sobre o processo de produção de políticas públicas. As literaturas já mais consolidadas sobre o alto escalão e a burocracia do nível de rua oferecem narrativas claras sobre as formas de atuação e influência dos atores nesses segmentos. Por um lado, a literatura atenta ao alto escalão converge no sentido de enfatizar que os atores desse segmento exercem sua influência ao protagonizarem processos decisórios (sobre normas, estruturas administrativas e ações governamentais) e desempenharem funções de representação e articulação política (Palotti e Cavalcante, 2018). Por outro lado, os estudos sobre burocracias de nível de rua apontam no sentido de que atores desse segmento exercem outro tipo de influência sobre as políticas públicas, a qual se manifesta na medida em que eles participam dos processos de implementação e execução (e não tomada de decisão ou formulação). Isto é, a influência dos burocratas de nível de rua deriva diretamente da capacidade de adaptar normas e objetivos formais/gerais às situações e aos casos específicos com que eles se deparam no seu cotidiano, por meio do uso da discricionariedade inerente às condições do seu trabalho (Cavalcanti *et al.*, 2018).

Curiosamente, no caso da BME, não é possível identificarmos narrativas na literatura que sejam amplamente compartilhadas ou repetidamente reforçadas, como as antes citadas. Em uma revisão de literatura sobre o tema, Lotta, Pires e Oliveira (2014) mapearam formas diversas de se conceber e analisar a influência dos BMEs – tanto no setor público quanto no privado. Ademais, tomando por referência empírica os cargos de DAS do governo federal brasileiro associados a esse segmento (DAS 1 a 5), percebe-se que a atuação dos BMEs é marcada por

uma escassez de prescrições formais.[10] Essa escassez contribui para a percepção de que as obrigações e responsabilidades associadas a cada posição do sistema de DAS são vagas e mau definidas, sobretudo, se comparadas com o trabalho profissional ou protocolarmente regulado que é desempenhado na base e com as missões politicamente delegadas às autoridades do alto escalão.

Assim, tomando como ponto de partida os elementos de diferenciação discutidos na seção anterior, busca-se aqui avançar no sentido da exploração de quais formas de atuação e influência sobre as políticas públicas seriam típicas de burocratas de médio escalão. Se, por um lado, foi possível identificar o médio escalão como um segmento suficientemente diferenciado, por outro lado, deparou-se também com o fato dos BMEs desempenharem um conjunto bastante diversificado de atividades em posições relativamente efêmeras, o que dificulta a construção de uma identidade de grupo ou a estabilização de um tipo de conhecimento específico ou *expertise*.

Esse tipo de situação é bem capturada pela noção de *métier flou*, tal como proposta por Jeannot (2005), por se referir precisamente a um paradoxo. Enquanto *métier* designa, em geral, um conjunto de atividades bem definidas ou um *know how* específico e o pertencimento a um grupo, passível inclusive de ser nomeado; o *flou* complementa fazendo referência ao fato de que, em algumas situações – marcadas por ambiguidades organizacionais, vagueza nas prescrições formais e instabilidade no cargo/posição – nossa capacidade de definir com precisão o conjunto de atividades laborais, conhecimento e práticas que caracterizam esse segmento fica bastante comprometida. Apesar de parecerem estranhas, tal como afirma Jeannot (2005), essas situações têm se tornado cada vez mais comuns nas últimas décadas, devido ao crescimento da complexidade e da variedade de tarefas, conhecimento e competências requeridas para a produção das políticas e dos serviços públicos contemporâneos. Se grupos ocupacionais e formas de conhecimento já estabelecidos monopolizavam os processos de produção das ações governamentais no passado, atualmente, percebe-se a emergência e o crescimento de ocupações e formas de atuação mais frouxamente definidas, como as de *gestor de projetos*, *articulador*, *facilitador*, *colaborador* etc.

Uma consequência imediata de se conceber a burocracia de médio escalão como um *métier flou* é assumir que, nessas condições, os agentes passam a ter um papel importante na descoberta e construção das suas formas de atuação e influência, a partir da leitura que fazem sobre o sistema de ação (e o contexto

10. O sistema de DAS foi originalmente implantado em 1967, pelo Decreto-Lei nº 200, com o objetivo específico de ampliar a flexibilidade do governo no recrutamento de seus quadros. Assim, o ato normativo não buscou estabelecer definições muito precisas sobre as funções, responsabilidades e papéis dos ocupantes de cargos de DAS. Além disso, diferentemente do observado por Quéré (2015) para o caso francês, no Brasil, não há um requisito em forma de treinamento ou formação específica para a ocupação de cargos de médio escalão, tal como oferecido pelos Instituts Régionaux d'Administration (IRA). A Enap oferece cursos regulares voltados para BMEs, mas o envolvimento é opcional e, por conta disso, o alcance é restrito a uma pequena proporção desse segmento do mercado de trabalho.

político-institucional) dentro do qual se inserem. Um *métier flou* envolve um trabalho ou cargo minimamente definido, sendo percebido como diferente, mas suficientemente vago, a ponto de requerer que seu executor seja participante da sua própria construção. Obviamente, a direção e o conteúdo dessa construção serão condicionados pelo ambiente no qual se realiza o trabalho. A construção das formas de atuação e influência em um *métier flou* é altamente sensível ao contexto e às condições político-institucionais.

Em alguns contextos, as condições podem ser mais propícias ao alargamento de funções e à atuação criativa dos BMEs (Abers, 2015; Lotta e Oliveira, 2015), enquanto em outros casos as condições podem ser mais restritivas – por exemplo, um ambiente mais regulado, menos abundante em recursos e politicamente pouco favorável –, impondo formas de atuação e influência mais limitadas (Silva, 2015; Souza e Gomes, 2015). Consequentemente, análises empíricas desse tipo de trabalho podem se beneficiar muito de estratégias de estudo de caso que consigam situar a atuação de BMEs nos contextos político-institucionais específicos em que atuam. Por esse motivo, a título de exemplificação, passa-se à análise do caso da atuação dos burocratas de médio escalão no PAC.

3.1 Atuação e influência dos BMEs no PAC[11]

O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em janeiro de 2007,[12] com o objetivo de ampliar o investimento público em infraestrutura e dinamizar a implementação de projetos e obras de infraestrutura capitaneados pelo governo federal. Na prática, o PAC se tornou uma unidade de monitoramento de projetos de infraestrutura e de articulação entre organizações governamentais e não governamentais diversas, voltados para a antecipação e superação de gargalos e obstáculos de implementação. Durante o período analisado (2007-2014), a operação do PAC contribuiu significativamente para a ampliação do nível de execução dos projetos, fazendo dobrar o volume de investimentos públicos em infraestrutura (de 1,62% para 3,27% do produto interno bruto – PIB), totalizando R$ 619 bilhões, em 2010, e ultrapassando a soma de R$ 1 trilhão, em dezembro de 2014, com impactos expressivos no nível de emprego e renda dos trabalhadores (Brasil, 2014).

O PAC foi inicialmente criado na estrutura organizacional da Casa Civil e, em 2011, foi transferido para o Ministério do Planejamento, a partir da criação da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac). A estrutura administrativa da Sepac era povoada no seu topo pelo secretário, diretamente subordinado à ministra do Planejamento e seus assessores. O médio escalão do

11. A análise da atuação dos burocratas de médio escalão envolvidos com o PAC foi conduzida em 2014. Essa subseção se baseia em conteúdo de uma publicação anterior (Pires, 2015). Neste capítulo, apresenta-se uma versão bastante sumária das características do estudo de caso alvo da publicação anterior.

12. Decreto nº 6.025/2007, revisto posteriormente pelo Decreto nº 7.470/2011.

PAC era composto por cinco diretorias – quatro dedicadas a áreas temáticas da infraestrutura (portos e aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias, energia, óleo e gás)e uma voltada à gestão da informação. Em média, cada um dos diretores (DAS 5) tinha como subordinados dois coordenadores-gerais (DAS 4), sendo que cada um desses supervisionava o trabalho de dois a três servidores. Tanto os servidores da base quanto os ocupantes dos cargos de médio escalão (no caso, DAS 4 e 5) eram, em sua maioria, provenientes de carreiras federais, como as de analista de infraestrutura (AI), analista de planejamento e orçamento (APO) e especialista de políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), além de funcionários concursados de empresas estatais e governos estaduais e municipais.[13]

A operação do PAC se baseava na articulação de um conjunto de comitês e grupos interministeriais que estabeleciam tanto ligações verticais quanto horizontais. Verticalmente, tinha-se o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), subordinado à Presidência da República, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à implementação e execução do programa, composto pelos ministros titulares das seguintes pastas: Casa Civil, Planejamento e Fazenda. Logo abaixo, vinha o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC. O Gepac era composto pelos secretários dos seguintes órgãos: *i*) Sepac, Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; *ii*) Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República; e *iii*) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda.

Em seguida, em nível hierárquico imediatamente inferior, o arranjo do PAC era composto também pelas salas de situação, reuniões, em geral, mensais, convocadas e coordenadas pelos BMEs da Sepac e suas equipes responsáveis pelo acompanhamento de projetos nas diferentes áreas temáticas. As salas são compostas, basicamente, pelos representantes dos ministérios setoriais responsáveis pelos projetos da área específica e por outros órgãos federais que interferem na sua execução (como os órgãos envolvidos no processo de licenciamento socioambiental, na intermediação financeira, empresas estatais, agências reguladoras etc.), além de representantes de órgãos centrais, como Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. As salas de situação se dedicavam à discussão da execução dos empreendimentos – progresso físico e financeiro das obras,

13. O estudo envolveu entrevistas com dezesseis burocratas de médio escalão da Sepac (ocupantes de cargos de DAS 4 e 5), tanto aqueles em exercício quanto os com passagens anteriores pelo programa. Além das entrevistas, a pesquisa envolveu também a observação direta de algumas das atividades regulares e rotina de trabalho desses agentes.

acompanhamento de cronogramas, evolução de processos (normativos, marcos legais, organizacionais e técnicos) e restrições à execução e ações de mitigação. Assim, constituíam basicamente mecanismos de identificação de pendências e encaminhamentos de providências para saná-las.[14]

A rotina de trabalho dos BMEs do PAC era, então, intensiva em reuniões, contatos com outros burocratas e elaboração de documentos (apresentações e relatórios). Eles estavam posicionados em uma importante interseção entre interações laterais-horizontais (com burocratas de outros órgãos nas salas de situação) e interações verticais (com os secretários do Gepac e os ministros do CGPAC, diretamente ligados à presidenta). Enquanto, nas interações laterais, os BMEs deveriam obter informações sobre a situação da execução dos projetos e articular os agentes envolvidos na prevenção e superação de obstáculos de implementação, nas interações verticais, eles deveriam "subir" essas informações, expondo situações problemáticas ao alto escalão, visando correções e ajustes a partir da tomada de decisão no nível superior.

Os relatos dos BMEs da Sepac sobre o próprio trabalho convergiam no sentido de apontar que a atuação deles deveria incidir sobre a articulação e a coordenação de ações entre os distintos atores envolvidos na execução de projetos de infraestrutura: "a nossa tarefa é monitorar e coordenar. Essa é a principal razão do existir da secretaria do PAC"; ou, ainda, "ser um facilitador na articulação desses programas. Porque, o programa estratégico, por ser de grande porte, não é um programa monotemático, ou mono ministerial, ele acaba envolvendo, mais de um órgão de governo. Então, nosso papel era um pouco facilitar essa articulação" (Pires, 2015, p. 196).

Essa constatação e forma específica de construir e relatar o sentido da sua atuação enquanto BME derivava diretamente de uma leitura que os BMEs do PAC faziam do ambiente político-institucional no qual atuavam. Desde o segundo governo Lula, os ministérios dos Transportes, Cidades, Minas e Energia, e Integração Nacional, por exemplo, não vinham sendo ocupados por indicações do Partido dos Trabalhadores (PT), e sim por partidos que aceitaram compor os governos Lula e Dilma, mas que não necessariamente possuem um alinhamento fino com as diretrizes da Presidência da República. Diante da percepção de um ambiente político-institucional bastante fragmentado, uma BME do PAC assim articulou o sentido da sua atuação:

> fazer com que aquilo que é decidido nos ministérios, aquilo que vai ser implementado, esteja em consonância com a diretriz que saiu da presidência e do conselho de ministros que decide sobre os investimentos (...) é promover esse alinhamento

14. Para uma descrição mais detalhada do arranjo institucional do PAC, ver Pires (2015).

> das políticas públicas e ao mesmo tempo juntar, com o máximo de confiabilidade e atualizações constantes, as informações que vem desses investimentos dos ministérios e até dos proponentes, né? Dos estados, dos municípios (...) pra voltar pra decisão, pra que eles possam aparar arestas, né? (...) Aí lá, já no mais alto nível, diretamente com a presidência e com os ministros (Pires, 2015, p. 197).

> O PAC acaba sendo uma peça que ajuda o governo, como um todo, a funcionar de uma maneira mais integrada, na medida em que a administração vai se tornando uma estrutura cada vez mais complexa, cada vez mais sistêmica, o PAC funciona como uma peça que faz com esse sistema não seja composto por vários microssistemas isolados, mas ele consegue criar um processo de integração interna (Pires, 2015, p. 198).

A necessidade de promover alinhamento e consonância, por sua vez, parte de uma desconfiança ou receio de que a excessiva fragmentação e as tendências centrífugas do ambiente político-institucional produzissem efeitos negativos para a atuação governamental. Tal como relatado por outra BME do PAC, o trabalho desenvolvido por eles deveria "impedir aquelas tomadas de decisões, assim, pouco republicanas, né? (...) você consegue, efetivamente, fazer o governo, pelo menos na área de infraestrutura, caminhar para um projeto determinado de política pública, dar coerência a esse tipo de visão de país" (Pires, 2015, p. 197).

Nesse contexto, ainda que essas funções e esses sentidos não estejam explicitados nos atos normativos associados ao seu trabalho ou aos cargos que ocupam, os BMEs do PAC construíram, gradualmente, a partir da sua atuação cotidiana, uma narrativa compartilhada na qual definem seus papéis como promotores de um nível mínimo de articulação e coerência entre atores diversos envolvidos em projetos de infraestrutura.

Em face da percepção de um ambiente excessivamente fragmentado, os BMEs do PAC definem o seu trabalho como um esforço de integração, envolvendo a manutenção de fluxos constantes de interações laterais e verticais. Eles "fazem a roda girar", azeitando o encaixe de engrenagens laterais e verticais em uma complexa máquina político-administrativa. Ao conceber o seu papel dessa forma e atuar nesse sentido, os BMEs do PAC adquirem possibilidades de influência por meio da gestão dos seus esforços nesses fluxos interativos que intermedeiam – eles podem demandar informações com maior ou menor intensidade, decidir o que "sobe" e o que "não sobe", decidir sobre como equilibrar as tensões entre os diversos atores com os quais interagem e administrar as providências e os encaminhamentos necessários. Fundamentalmente, eles produzem integrações, conectando ou não (ou de que forma) uma variedade de atores governamentais, por meio da gestão cotidiana de interações laterais e verticais. E, fazendo assim, exercem influência sobre os projetos e as ações governamentais com os quais se envolvem, intermediando relações entre diferentes agentes governamentais.

4 CONCLUSÕES

Partimos do reconhecimento do lugar problemático ocupado pela burocracia de médio escalão nos estudos organizacionais e de políticas públicas. Por décadas, esse conjunto de atores burocráticos ocupou um limbo conceitual, uma vez que os debates tradicionais evoluíram apoiando-se na oposição entre os atores e as formas de conhecimento e atuação típicas do topo ou da base das estruturas administrativas. No entanto, contemporaneamente, uma série de transformações nas formas de organização e atuação do Estado e dos processos de políticas públicas têm demandado um olhar renovado para o trabalho dos agentes que habitam os escalões intermediários.

Nesse sentido, saímos em busca de uma compreensão aprofundada do trabalho dos burocratas de médio escalão e suas formas de influência na produção de política públicas. Este capítulo pretendeu contribuir com o avanço dessa compreensão de duas formas. Primeiro, buscamos identificar elementos de diferenciação, por meio da comparação do médio escalão com os níveis imediatamente superior e inferior. Com base em dados sobre a burocracia federal brasileira e utilizando-se de uma analogia ao mercado de trabalho, revelou-se a burocracia de médio escalão como um espaço laboral e social diferenciado, no qual os burocratas vivenciam o Estado a partir de seu interior (e não de suas fronteiras com o ambiente externo), por meio de processos de recrutamento e circulação endógenos e do desempenho de um conjunto variado de tarefas, vagamente prescritas do ponto de vista formal.

Apesar de revelar elementos de diferenciação, a comparação apresentou limitações em termos de contribuir para uma melhor definição das formas de atuação e influência na produção de políticas públicas. Apoiando-se no conceito de *métier flou*, o qual designa um conjunto de ocupações emergentes caracterizadas pelas formas de atuação e *expertise* frouxamente definidas, direcionamos o olhar para os processos de construção de papéis e sentidos pelos próprios atores que experimentam a situação do médio escalão. Utilizando o caso do PAC como exemplo, buscamos compreender o trabalho dos burocratas de médio escalão em contexto.

Jeannot define trabalho como "a ação humana sobre aquilo que resiste às prescrições" (2005, p. 5). Trata-se de uma pista relevante para a compreensão do trabalho de atores ou grupos cuja definição é ainda pouco clara. No caso do PAC, tal como relatado pelos próprios BMEs, os desafios e as resistências se apresentavam como associados à percepção de uma excessiva fragmentação no ambiente político-institucionais – isto é, um governo composto por múltiplos partidos dirigindo múltiplas organizações e com interesses potencialmente diversos sobre os projetos de infraestrutura. A percepção dessas resistências contribuiu para uma autodefinição de sua atuação como agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, exercida por meio da gestão de suas interações laterais e verticais

com variados atores governamentais. Atuação esta que se mostrou associada com possibilidades de influência relativas às decisões sobre com quem e como estabelecer conexões, interferindo na distribuição de informações e outros recursos críticos à construção de políticas e ações governamentais.

Visando extrapolar para além do estudo de caso específico, podemos reconhecer que o próprio posicionamento e a condição de estar permanentemente entre outros, experimentando o Estado a partir de suas entranhas, leva diversos outros tipos de BMEs a encararem também as fragmentações, tensões e disputas internas aos governos. Diferentemente dos segmentos localizados no topo e na base, orientados predominantemente ao exterior, os BMEs experimentam em primeira mão a complexidade e a diversidade da "selva" burocrática. Nesse sentido, seria de se esperar que a construção de sentido sobre a sua atuação passasse também por esforços de resistência às tendências centrífugas do ambiente e envolvesse alguma forma de atuação orientada para produção de integração, coerência e ordem. E, de forma semelhante como a observada no caso do PAC, essa atuação poderia envolver potenciais de influência que se manifestarão nas decisões sobre as conexões que devem ser feitas (consideradas certas) ou desfeitas (erradas). Nessa proposição, portanto, as formas de atuação e influência típicas do médio escalão envolveriam a integração ou ordenação da ação pública no interior do Estado, por meio da gestão de conexões – aproximação, afastamento etc. – entre os múltiplos atores ao redor.

Assim, se no nível da rua, os burocratas influenciam as políticas por meio de ajustes, traduções e adaptações de regras gerais a situações específicas; e, se no alto escalão, a influência dos burocratas toma a forma de processos de tomadas de decisão, definição de regras e estruturas e representação em disputas políticas; no médio escalão, burocratas situados entre múltiplos outros gerenciam conexões, interferindo em fluxos de informação, distribuição de recurso e na definição dos parceiros considerados mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN B. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1981.

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap 2015. p. 143-176.

BARRIER, J.; PILLON, J. M.; QUÉRÉ, O. Les cadres intermédiaires de la fonction publique: travail administratif et recompositions managériales de l'État. **Gouvernement et Action Publique**, v. 4, n. 4, p. 9-32, 2015.

BENAMOUZIG, D.; BORRAZ, O. Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs. **L'Année Sociologique**, n. 3, p. 1-22, 2015.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **The state as cultural practice**. New York: Oxford University Press, 2010.

BEZES, P.; DEMAZIERE, D. Introduction – Dossier-débat new public management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions? **Sociologie du Travail**, n. 53, p. 294-305, 2011.

BEZES, P.; LE LIDEC, P. French top civil servants within changing configurations: from monopolization to contested places and roles? *In*: PAGE, E. C.; WRIGHT, V. (Eds.). **From the active to the enabling state**. United Kingdom: Palgrave McMillan, 2007. p. 121-163.

BORRAZ, O. Politique, société et administration les adjoints au maire à Besançon. **Sociologie du Travail**, v. 37, n. 2, p. 221-248, 1995.

BRASIL. **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento II**: 2011-2014. Brasília: MP, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/TYcCuw>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTI, S. *et al*. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 9.

CODATO, A. *et al*. A instabilidade da "equipe econômica" do governo brasileiro. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 12.

CROZIER, M. **Bureaucratic phenomenon**: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M.; FRIEDBERG E. **L'acteur et le système**. Paris: Editions du Seuil, 1977.

DALTON, M. **Men who manage**. New York: John Wiley and Sons, 1959.

DEMAZIÈRE, D.; LE LIDEC, P. La politique, un objet pour la sociologie du travail. **Sociologie du Travail**, v. 50, n. 2, p. 137-146, 2008.

_____. **Les mondes du travail politique**: les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DEROCHE, L.; JEANNOT, G. (Dir.). **L'action publique au travail**. Toulouse: Octares, 2004.

FREIRE, A. **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. (Cadernos Enap, n. 39)

GOULDNER, A. W. **Patterns of industrial bureaucracy**: a case study of modern factory administration. New York: Free Press, 1954.

HAMMERSCHMID, G. *et al*. **Public administration reforms in Europe**: the view from the top. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

JEANNOT, G. **Les métiers flous**: travail et action publique. Toulouse: Octarès, 2005.

_____. Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. **Revue Française De Science Politique**, v. 58, n. 1, p. 123-140, 2008.

LAZEGA, E. **The collegial phenomenon**: the social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LAZEGA, E.; WATTEBLED, O. Two definitions of collegiality and their inter--relation: the case of a Roman Catholic diocese. **Sociologie du Travail**, n. 53, p. 57-77, 2011.

LE GALÈS, P. Performance measurement as a policy instrument. **Policy Studies**, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

LERNER, D.; LASSWELL, H. **The Policy Sciences**: Recent Developments in Scope and Method. Palo Alto: Stanford University Press, 1951.

LIPSKY, M. **Toward a theory of street-level bureaucracy**. Wisconsin: The University of Madison, Institute for Research on Poverty, 1969. (Discussion Paper).

_____. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPEZ, F. (Dir.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F. PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo Federal. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 5.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 115-142.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492 out./dez. 2014.

LOUAULT, F. Mobilités et dépendences du personnel de confiance politique au Brésil. *In*: DEMAZIERE, D.; LE LIDEC, P. (Dir.). **Les mondes du travail politique**: les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014. p. 124-149.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, and counselors**: stories from the front-lines of public service. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MEIER, K. Policy theory, policy theory everywhere: ravings of a deranged policy scholar. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 5-11, 2009.

NOLLET, J. La production des decisions dans les cabinets ministériels. *In*: DEMAZIERE, D.; LE LIDEC, P. (Dir.). **Les mondes du travail politique**: Les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014. p. 97-113.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. 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**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 8.

PAGE, E. Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. **Sociologie du Travail**, n. 52, p. 255-273, 2010.

_____. **Policy without politicians**: bureaucratic influence in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PALOTTI, P.; CAVALVANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. cap. 6.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais as interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 177-222.

PRESSMAN, J.; WILDASVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

QUÉRÉ, O. La fabrique des cadres intermédiaires de la fonction publique: enseigner et assigner un positionnement aux attachés dans les Instituts régionaux d'administration. **Gouvernement et Action Publique**, v. 4, n. 4, p. 33-54, 2015.

SILVA, L. A burocracia de médio escalão da secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 223-253.

SIMON, H. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Free Press, 1947.

SOUZA, L.; GOMES, L. Dilemas da burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 253-292.

BILBIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BILAND, É. **La fonction publique territoriale**. Paris: Ed. La Decouverte – Collection Repères, 2012.

CAPÍTULO 8

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E DIRETORES DE ESCOLA: UM NOVO OLHAR SOBRE O CONCEITO[1]

Vanessa Elias de Oliveira[2]
Fernando Luiz Abrucio[3]

1 INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas é objeto recorrente dos estudos da ciência política brasileira, com os mais variados enfoques: jogo político que antecede sua formulação, papel dos processos históricos na definição de seus formatos, efeito das escolhas institucionais sobre os resultados alcançados etc. Alguns temas específicos que compõem o processo de produção de políticas públicas não têm merecido, no entanto, a mesma atenção. Entre estes, destacamos o papel dos atores que atuam nas instituições implementadoras – ou seja, as *burocracias públicas*. Esse fato gera injustificada lacuna nas análises sobre as políticas, especialmente no contexto federativo brasileiro, em que atores e instituições dos níveis subnacionais de governo apresentam fundamental importância, dada a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas, principalmente de sua implementação.

Tendo-se isso em vista, intentamos minorar parcialmente essa lacuna, analisando o papel e a importância de um ator que nos parece fundamental, tanto do ponto de vista da produção de políticas públicas quanto do consequente resultado político das políticas implementadas: a burocracia de médio escalão.

Conforme ressaltaram Oliveira (2009) e Lotta, Pires e Oliveira (2014), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão; mais especificamente, na burocracia federal e em como esta atua no processo de produção de políticas públicas (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998; Loureiro e Abrucio, 1999; Bresser-Pereira, 2007; Olivieri, 2007). Outros trabalhos se voltam, ainda, para a chamada "burocracia do nível da rua" (Lipsky, 1980), que implementa as políticas desenhadas

1. Este capítulo é uma versão revisada e reduzida do artigo *Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação*, apresentado no XXXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, Minas Gerais, 2011.

2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (FGV-SP).

"centralmente" pelo alto escalão (Lotta, 2010). Sabe-se menos sobre a burocracia de médio escalão, que, de certa forma, se encontra *entre* a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabilizando a implementação das políticas públicas por esta desenhadas.

Um importante esforço recente foi empreendido no sentido de compreender essa burocracia e sua atuação no Brasil. O trabalho organizado por Cavalcante e Lotta (2015) traz uma contribuição central para esse debate, analisando a burocracia de médio escalão teórica e empiricamente, por meio de estudos de setores governamentais e políticas públicas específicas.

Aqui, buscamos ampliar a compreensão desse ator de políticas públicas, ao analisarmos o efeito e a importância que essa burocracia específica tem sobre a produção de políticas públicas na política de educação; uma das principais políticas descentralizadas e com forte participação dos governos subnacionais no Brasil atual. Assim, visamos superar a visão institucionalista *stricto sensu* de que apenas instituições formais (regras e procedimentos) importam. Também procuramos ir além de visões estanques acerca da burocracia pública, seja a regida pelos pressupostos weberianos, seja a determinada por uniformidade gerencialista. Partimos do suposto de que o lugar particular que cada corpo burocrático ocupa na estrutura decisória e de gestão faz diferença.

Desse modo, é possível imaginar, até mesmo sob parâmetros universalistas de burocracia, que há distinções fundamentais na forma em que se dá a seleção desses atores, no que tange aos incentivos que recebem no cargo – em termos de capacitação, motivação etc. –, na sua relação com a alta burocracia e a burocracia no nível da rua, bem como no que concerne às distintas condições de trabalho; em particular na sua relação com os políticos e os usuários dos serviços públicos. Concordando com Meier e O'Toole Jr. (2006), entendemos que, para compreendermos a atuação da burocracia e suas implicações para a produção de políticas públicas, precisamos de análises que considerem as particularidades de cada contexto específico no qual a burocracia atua.

Seguindo o caminho trilhado por Abrucio (2010), buscaremos observar o impacto da gestão no desempenho dos serviços públicos de educação. Analisamos as escolas públicas das redes estadual e municipal do estado de São Paulo. Metodologicamente, partiremos de uma análise etnográfica de escolas, tendo como pressuposto a ideia de que – sendo este objeto de estudo pouquíssimo explorado e conhecido – é preciso uma aproximação primeira, que nos permita compreender sua lógica de funcionamento, fornecendo-nos os instrumentos necessários para hipóteses que poderão orientar novos trabalhos. A seleção dos casos foi feita a partir de critérios estatísticos que serão oportunamente explicitados.

Vale salientar que não iremos meramente descrever a atuação dessa burocracia em sua função de "administrador" dos serviços públicos, analisando sua capacidade de liderança e organização, tal como em Caldas (2008). Mais do que isso, visamos demonstrar como não apenas sua *atuação interna*, mas principalmente sua relação com o *contexto externo* no qual se insere (mais especificamente, a rede de serviços e a burocracia que a cerca), exercem influência sobre o resultado das políticas públicas em jogo. Enfim, é o papel dessa burocracia de médio escalão na sua interação com os atores políticos "superiores", que lhe ditam regras e normas de conduta, e com as burocracias "inferiores", por esta comandada, que nos interessa averiguar e demonstrar.

Dois pressupostos norteiam o trabalho. O primeiro, já exposto, é que o lugar dos burocratas na estrutura hierárquica importa na diferenciação de papéis e relacionamento com o mundo extraburocrático. Assim, é preciso conhecer melhor cada estrato burocrático e suas particularidades. Em segundo lugar, partimos do pressuposto de que a natureza da política pública (sua lógica de organização, sua trajetória, os condicionantes institucionais etc.) afeta a forma como essa burocracia específica atua.

Para tratar desse assunto, o trabalho está estruturado da seguinte maneira. Na seção 2, partimos de uma apresentação da discussão teórica sobre o tema da burocracia pública, com o objetivo de trabalharmos teoricamente a burocracia de médio escalão. Em seguida, na seção 3, apresentamos os dados da pesquisa de campo na área da educação. Nas considerações finais, relacionamos as características apresentadas pela análise teórica com os achados empíricos acerca dos diretores escolares, nossos burocratas de médio escalão.

2 ANÁLISES SOBRE A BUROCRACIA E A CARACTERIZAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

O termo *burocracia* tem seu sentido moderno vinculado à produção de um modelo estatal, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, que lidava com duas questões: a primeira era a organização administrativa racionalizadora, baseada em normas e procedimentos e na seleção meritocrática do chamado serviço civil meritocrático; e a segunda tratava-se da definição do espaço do público como distinto do privado – é a passagem dos "servidores da coroa" para os "funcionários do público" (Longo, 2001).

Ponto fundamental para a modernização do aparato estatal em vários países, esse processo de burocratização, portanto, enfrentou, desde as origens, dois desafios: o de proporcionar melhor desempenho às ações governamentais e o de criar resposta política ao problema do patrimonialismo. Os dois primeiros clássicos da administração pública, Woodrow Wilson (1987) e Max Weber (1993), perceberam

bem isso, tentando, a um só tempo, tratar da importância dos elementos técnicos e racionalizadores da administração pública e da questão do relacionamento entre políticos e burocratas, estabelecendo um espaço de autonomia relativa a este último.

Embora Weber, ao contrário de Wilson, não tivesse uma visão de completa separação entre política e burocracia, propondo inclusive um processo de controle político da administração (Weber, 1993; Abrucio, Pó e Pedroti, 2010), sua concepção do papel do burocrata era mais próxima de uma visão tecnicista. Para Weber,

> as características típicas do líder político são diametralmente opostas às do burocrata. Este é responsável somente pela eficaz execução das ordens e deve subordinar suas opiniões políticas à sua consciência do dever de ofício; aquele é um homem de partido que luta pelo poder, que deve mostrar capacidades criativas e assumir responsabilidades pessoais pelas próprias iniciativas públicas (Girglioli, 1995, p. 127).

Essas características tornam a organização burocrática, para Weber, uma organização cujo objetivo é ser racional e precisa, uma vez que é baseada em procedimentos e normas previamente estabelecidos e conhecidos pelos funcionários, o que dá *previsibilidade* ao seu funcionamento. Nesse sentido, o autor não trata da burocracia como um ator ao qual é dada autonomia com vistas à inovação. Esse seria, entretanto, o cenário ideal. Weber tratava de aproximação a casos históricos concretos, como tipos ideais, e não de fiel descrição destes. Ele buscava, ao simplificar a realidade empírica, criar uma conceituação universal da burocracia. Mesmo assim, a obra final weberiana (Weber, 1993) percebera que os burocratas – como outros agentes públicos – têm interesses e se movem por eles, embora não sejam nem políticos nem diletantes do saber.

Como já amplamente reconhecido – e, de certo modo, esperado –, as análises de casos empíricos têm mostrado que a administração pública contemporânea está muito distante da tipificação weberiana. Hall (1978), por exemplo, demonstrou que as características burocráticas elencadas por Weber não são altamente intercorrelacionadas – ou seja, que algumas organizações altamente burocratizadas com respeito a algumas das dimensões não o são no que concerne a outras. Udy Jr. (1978) demonstrou – a partir de análises empíricas – que aspectos burocráticos e racionais são mutuamente excludentes em uma organização burocrática e que "frente a tal inconsistência, surgem mecanismos de acomodação, o que resulta numa contínua operação da organização no mesmo nível de eficiência" (Udy Jr., 1978, p. 56). Gouldner (1978), por sua vez, aponta para o fato que Weber concebeu normas sem, no entanto, considerar o fato de que estas são criadas e sofrem a intervenção de grupos de interesse com diferentes graus de poder. Assim, como realçaram autores das escolas mais diversas – por exemplo, Crozier ou Niskanen –, a burocracia não apenas é produzida por homens, mas também pode servir a seus interesses, na medida do poder que detêm.

Portanto, o que trabalhos do século passado, principalmente em sua segunda metade, demonstraram é que a tipologia ideal weberiana se distanciava bastante da realidade. Esses estudos também revelam que a atuação da burocracia variava amplamente de organização para organização, conforme o grau de autonomia que lhe é conferido, tanto sofrendo maior ou menor pressão externa, quanto lhe permitindo maior ou menor discricionariedade.

Ao contrário da visão monolítica weberiana, que tratava da burocracia como "uma forma de organização social que existe para aumentar a previsibilidade das ações governamentais, ao aplicar regras gerais para casos específicos" (Wilson, 1989, p. 9, tradução nossa), alguns estudiosos constataram a inevitabilidade da discricionariedade burocrática. Em trabalho que se tornou referência aos estudos sobre burocracia, James Wilson (1989) buscou demonstrar que a burocracia não apenas falha na "aplicação de regras gerais para casos específicos", como também resiste à padronização de seu comportamento – ou seja, à definição *a priori* de regras e soluções a serem adotadas para as diferentes situações com as quais se depara na implementação das políticas públicas. Isso não significa – conforme salienta Wilson – que não exista resistência, por parte das organizações, à inovação. Esta de fato existe, e, mais do que isso, parte da razão de ser das organizações burocráticas decorre da necessidade de certa previsibilidade e, portanto, de estabilidade no seu curso de ação. Mas – conforme veremos adiante – o quanto a burocracia é amarrada à estabilidade, ou avessa à inovação,[4] na prática varia conforme o grau de autonomia que lhe é conferido pelos seus superiores e segundo as condições socioinstitucionais que a delimitam.

Trabalhos sobre a discricionariedade da burocracia decorreram – ou desta se originaram – da percepção de que os resultados alcançados pelos processos de implementação de políticas públicas nem sempre correspondiam àqueles esperados pelos seus decisores; ou seja, pela burocracia de alto escalão que definia o contorno da política – como proposto pela visão *top-down* da implementação das políticas.

2.1 Burocracia de alto escalão *versus* burocracia do nível da rua: definindo a burocracia de médio escalão

Pode-se dizer que os estudos sobre burocracia se concentram, em grande medida, em duas diferentes categorias desse "grupo":[5] aqueles pertencentes ao alto escalão de governo e aqueles denominados por "burocracia do nível da rua", nos termos de Lipsky (1980). No Brasil, o tema da burocracia de alto escalão dos órgãos

4. Wilson (1989, p. 225-226) faz uma distinção entre inovação e "mudanças periféricas". Para ele, somente se pode falar em inovação quando se alteram as tarefas centrais de uma organização, o que dificulta, portanto, sua reversão. Mudanças periféricas, contrariamente, são facilmente revertidas.

5. Segundo Dahrendorf (1982, *apud* Gouvêa, 1994, p. 25), "não há nenhuma palavra em nenhuma língua moderna para descrever este grupo que não é grupo, esta classe que não é classe, este estrato que não é estrato". Bresser-Pereira (2007), por sua vez, equipara a burocracia pública à burguesia industrial, denominando-a "classe".

governamentais e sua atuação na produção de políticas públicas parece dominar os estudos sobre burocracia. Estudos de Gouvêa (1994), Schneider (1994), Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), Loureiro e Abrucio (1999), Bresser-Pereira (2007), Olivieri (2007), entre outros autores, tratam de analisar o papel do alto escalão do governo, seja na formulação, seja na implementação de políticas públicas específicas (política econômica, em especial).

As pesquisas sobre burocracia do nível da rua, por sua vez, focalizam especificamente a atuação dos funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos, como os professores, médicos, guardas etc. Nessas análises, aqueles funcionários que comandam os funcionários do nível da rua, mas que não compõem o alto escalão, os aqui chamados burocratas de médio escalão – como diretores de hospitais e escolas –, não são objeto de estudos.

Entretanto, o papel dos funcionários de médio escalão na implementação e no sucesso de políticas públicas é crucial. No caso da educação, estudos internacionais mostram que a qualidade do diretor escolar pode fazer diferença no desempenho dos alunos (Brooke e Soares, 2008). Para o caso brasileiro, de acordo com dados apresentados pela ex-secretária estadual de educação de São Paulo, Maria Helena do Castro Santos, na região metropolitana (RM) da Grande São Paulo "há evidências de que o perfil do diretor e do dirigente regional influenciam o desempenho dos alunos em áreas altamente vulneráveis" (Santos, 2008).

Diferentemente da burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão geralmente não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por sua vez, esta não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc. A burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão.

No que diz respeito ao vínculo entre o burocrata e a organização, Schneider (1994) sublinhou que, enquanto a burocracia dos níveis mais baixos da hierarquia tende a ter um forte vínculo com a organização, a burocracia de alto escalão não o tem, estando apenas vinculada à sua própria carreira – o que justifica a alta mobilidade desses executivos, que passam por vários órgãos governamentais ao longo de suas vidas profissionais.

Por fim, central para a diferenciação do burocrata de médio escalão em relação às demais categorias que compõem o que habitualmente se chama por "burocracia pública" é a autonomia em termos de recursos públicos disponíveis para a implementação de ações em políticas públicas. Ainda que não lide com a mesma quantidade de recursos disponíveis à alta burocracia, esse burocrata conta com autonomia para gerir soma considerável de recursos para a gestão do serviço

público sob seu comando, o que não está disponível ao burocrata do nível da rua. Professores, médicos e policiais lidam com o público, mas não com recursos públicos diretamente. Esses recursos devem ser destinados, no entanto, à gestão daquele serviço público sob sua gestão apenas, e não a um conjunto de serviços ou programas governamentais. Isso o distingue, portanto, do alto burocrata.[6]

QUADRO 1
Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não[1]
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Como é possível perceber, a burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas. Conforme Lotta, Pires e Oliveira (2014), desempenha função de "direção intermediária" – assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos –, em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda. Por sua vez, ao contrário da *street level bureaucracy*, sua atuação não é exclusivamente de atendimento do público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que

6. É por essa razão que discordamos da utilização do conceito por Pires (2012), o qual trabalha com um tipo de burocrata que, no nosso entender, se adequa mais à categoria da burocracia de alto escalão.

implementam o serviço final. Ademais, a burocracia de médio escalão é a única que lida com as categorias extremas da hierarquia da burocracia pública: tanto com a do alto escalão quanto com a do nível da rua, inclusive com autonomia em relação a ambas:

> Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME participa não apenas do "fazer", mas também do "pensar" as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível da rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 475).

Por fim, salientamos o papel relacional dessa burocracia, nos termos apresentados por Huising e Silbey (2011). Para as autoras, cabe ao burocrata de médio escalão administrar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de "regular as relações".

Vejamos como essas variáveis se comportam no caso analisado.

3 O CASO DA EDUCAÇÃO

O estudo da burocracia de nível médio inicia-se, aqui, com dados de pesquisa realizada entre meados de 2009 e 2010, em dez escolas de ensino fundamental do estado de São Paulo, que buscava compreender o impacto da gestão escolar no desempenho dos alunos e, nisso, o papel do diretor como burocrata de nível médio.

As unidades escolares foram escolhidas a partir de sete filtros. O primeiro destes foi a utilização do desempenho dos alunos em suas respectivas escolas, com o objetivo de ter esse indicador como *proxy* da gestão escolar. No caso, foi usada a Prova Brasil de 2007. Mas, como mostra a literatura, a maior parte do desempenho do alunado deriva de sua condição social. Para evitar essa distorção, foi utilizado um segundo filtro, com o intuito de controlar os efeitos extraescolares e obter um efeito escola "mais puro". Soares e Alves (2010) montaram um modelo estatístico específico, chegando a um indicador que pôde ser metrificado e classificado conforme uma escala de efeitos.[7]

Por meio desse método, foi possível escolher as dez escolas públicas paulistas, sendo cinco com efeito alto/médio e cinco com efeito médio/baixo. Estas foram dispostas em pares, de modo a ter uma escola com efeito maior e outra com menor

7. O desenvolvimento desse modelo estatístico é apresentado em Soares e Alves (2010).

efeito, ambas em situação similar, a partir do controle dos efeitos extraescolares. Desse modo, foram comparadas duas unidades de ensino com notas diferentes, mas que teriam, em tese, condições de ter o mesmo resultado. Tendo essa base de seleção, a hipótese orientadora do trabalho foi que a gestão poderia ser um fator decisivo – não o único, obviamente – para explicar o desempenho diferenciado das escolas.

Esses foram os filtros metodológicos mais gerais, mas – para especificar melhor o contexto socioinstitucional – outros cinco foram usados, descritos a seguir.

1) Cada par dizia respeito a escolas de um município em comum, para ver os efeitos, no mesmo par, das características relativas à dinâmica social local.
2) Foram escolhidos dois pares de escolas estaduais e três de municipais, controlando-se o efeito rede de ensino no desempenho das escolas.
3) O ensino fundamental é dividido em dois ciclos. Muitas escolas só têm um destes, e isso foi considerado, já que é muito diferente a gestão de escolas com um ou dois ciclos.
4) Para poder avaliar mais precisamente o papel do diretor escolar, foram escolhidas escolas cujo diretor estivesse há pelo menos dois anos no cargo, com exceção de uma, que se demonstrou depois exatamente aquela com pior resultado.
5) Por fim, só foram escolhidas escolas que permitiram um trabalho etnográfico mais aprofundado, elemento essencial da pesquisa.

Utilizando-se desse ferramental de seleção, o estudo utilizou técnicas qualitativas de observação e análise, com um questionário semiestruturado – com perguntas fechadas e abertas – respondido pelos principais atores escolares, bem como mediante estudo etnográfico, com presença por quinze dias nas mais importantes atividades da escola.

Em linhas gerais, a pesquisa revelou que elementos vinculados à gestão fizeram diferença da escola melhor na Prova Brasil em quatro dos cinco pares analisados. A seguir, destacaremos esses pontos, realçando como estes identificam um tipo específico de burocracia de médio escalão, o diretor escolar.

3.1 Autonomia e capacidade de gestão

Os diretores das escolas mais bem posicionadas eram exatamente os que tinham melhor qualificação profissional em geral e, em particular, no campo da gestão – pelo menos em quatro dos cinco pares estudados. Embora aparentemente óbvio, tal conclusão demonstra que, por meio de um mesmo processo meritocrático de seleção – todos os diretores em São Paulo são concursados –, se escondem diferenças

importantes de capacidade de gestão, que é o ponto central para o burocrata de nível médio.

A qualidade do corpo gestor foi medida por quatro critérios. Primeiro, a formação inicial dos diretores. Os que disseram não ter uma graduação que os preparasse para a função eram exatamente os que comandavam a maioria das piores escolas em quatro dos cinco pares. É verdade que todos reclamaram do curso de pedagogia em relação à função diretiva, mas só uma parte – das escolas piores – disse que a faculdade que fizeram não os habilitava para o exercício do cargo.

Com mais peso do que esse critério, aparece a capacitação posterior. Ter feito capacitação foi um fato positivo, mais ainda se foi direcionada para um curso em gestão, algo que criou distinção clara em quatro das cinco duplas de escolas. Esse fato não somente realça a insuficiência do curso de pedagogia para a função diretiva, mas também ressalta que, embora todos os diretores disseram ter feito capacitação nos últimos anos, uma boa farte não o fez em gestão.

A forma como os gestores escolares – em especial, o diretor – responderam às perguntas do questionário relacionadas à gestão deixou ainda mais nítidas as diferenças entre eles. Os que tinham melhor formação foram mais a fundo em tais questões, demonstrando maior domínio sobre o tema e, principalmente, interesse em tratar do assunto – fato provavelmente revelador de que produzir uma melhor formação e, em especial, dar bons cursos sobre gestão são aspectos que podem incentivar os diretores a atuar efetivamente como gestores. Inversamente, aqueles com pior formação responderam de maneira ligeira e pouco interessada, ou, na melhor das hipóteses, apresentaram ideias muito gerais, verdadeiros truísmos, evitando entrar nas minúcias ou controvérsias. Esse fato ficou mais claro nas situações-problema, nas quais os diretores com melhor formação buscavam debater mais o que fora colocado.

O efeito da melhor formação ficou evidenciado, ademais, na pesquisa etnográfica. E aqui ficou mais nítido o quanto a capacitação para a gestão se vincula à autonomia efetiva dos diretores. Os menos capacitados eram exatamente os que mais se prendiam às "regras burocráticas", gastando mais seu tempo com atividades rotineiras e padronizadas derivadas da Secretaria da Educação. Isso não quer dizer que os mais capacitados burlassem as normas e os procedimentos. Acima de tudo, o que se percebeu é que eles gastavam menos tempo com as formalidades e procuravam, na medida do possível, adaptá-las aos problemas efetivos das escolas. O ambiente das reuniões – mais aberto à experimentação e menos enjaulado pelo formalismo – revelou bem, ao longo da pesquisa, que a liderança do diretor depende, em parte, de bagagem prévia para poder ser exercida.

Como nos disse um diretor de uma das escolas de pior avaliação, "o problema dessas reuniões, conselhos, essas coisas novas que inventaram, é que eu não

sei até onde posso ir e fazer. Não há nada predeterminado pela secretaria. Prefiro mesmo preencher os papéis enviados pelo governo". Em contraposição, observou um diretor com grau maior de capacitação, e de escola com melhor Prova Brasil da amostra: "a escola é viva. Preciso saber o que cada um pensa, o que posso tirar de cada um. Acho que as discussões em grupo, a conversa com os pais, tudo isso é que me faz tomar as decisões mais importantes".

3.2 O tipo de liderança do diretor

Outro aspecto que impactou o desempenho das escolas foi o tipo de liderança do diretor. Embora exista forte correlação entre capacidade e tipo de liderança, houve alguma nuance na amostra estudada. Mas o ponto mais importante a ressaltar-se é que existiu forte correspondência entre o desempenho da unidade escolar e a existência de liderança mais empreendedora e menos burocratizante.

A atitude empreendedora significa não ter comportamento "burocratizante" – isto é, que fique preso de maneira formal às atividades administrativas definidas pela secretaria, gastando mais tempo com "papelório" e conduzindo os processos de gestão, como reuniões e planejamento político pedagógico, como se fossem mera formalidade. Interessante notar que o comportamento "burocratizante" leva também a uma desresponsabilização do diretor, que ou descentraliza atividades sem acompanhar seu funcionamento, ou culpa "outros" – principalmente a secretaria – e deixa de enfrentar certos problemas.

Obviamente que há limites ao empreendedorismo na gestão escolar, por conta da pouca autonomia que seus gestores têm na gestão de recursos humanos, bem como da forte burocratização de suas atividades. No entanto, exemplos de atitude empreendedora apareceram nas escolas mais bem situadas nos pares estudados, podendo ser localizados em formas de atração das famílias à vida escolar, na motivação dos professores, em processos de assimilação das avaliações externas ao plano pedagógico interno, na capacidade de atrair parcerias para ajudar as escolas ou seus alunos em horário extraescolar; enfim, em diversas atividades que não precisam do "carimbo" superior.

A pesquisa observou que essas atitudes empreendedoras estavam fortemente relacionadas com a qualidade do corpo de gestores, embora outros fatores influenciassem – como a existência prévia de parcerias, a própria ação de organizações não governamentais (ONGs) ou empresas em busca de maior atuação na educação, ter algum pai ou professor(es) com grande capacidade de liderança, entre os principais aspectos detectados. Porém, a partir de uma visão mais comparativa, entre os pares e no conjunto dos casos analisados, o empreendedorismo na gestão escolar esteve mais vinculado ao perfil e às ações dos diretores e de seus principais assessores.

A liderança positiva do diretor esteve igualmente ligada à capacidade de ter-se uma visão sistêmica da escola – isto é, com capacidade de integrar as várias partes e atividades que envolvem o gerenciamento de uma unidade escolar.

Juntando as peças do argumento, é possível constatar que a capacidade de gestão favorece maior autonomia desse burocrata de nível médio, e ele a exercerá de forma mais clara se for capaz de construir uma liderança mais empreendedora, normalmente influenciada também por algum fator de pressão externa – ONGs ou os pais, por exemplo – ou interna, como a existência de professores mais ativos. Em outras palavras, o melhor desempenho depende de meritocracia e capacidade de ir além das normas e dos procedimentos, bem como é influenciado por menor delimitação entre o burocrata e o "extraburocrata" e entre as funções de nível médio e o executor da política. Olhando o fenômeno pelo sentido inverso, é possível dizer que, sem determinadas características meritocráticas – que são mais específicas do que o protótipo universalista e padronizado do concurso –, é muito difícil exercer a liderança para além das normas, do mesmo modo que isso é prejudicado pela ausência de laços externos pressionando o diretor ou de um choque na hierarquia rígida.

Em suma, a combinação dessas características revela, no caso dos diretores estudados, que o tipo ideal weberiano alcança aqui seu sucesso quando está fraturado em suas características.

3.3 O clima escolar e a ordem "racional imersa"

Mais um aspecto se destacou nas escolas melhores entre os pares: a existência de um clima escolar mais favorável. Trata-se de variável conhecida e muito citada na literatura sobre desempenho organizacional, inclusive de escolas. No que se refere a esta pesquisa, há o envolvimento das seguintes características:

- ênfase no trabalho em equipe, tanto no plano dos gestores como no âmbito dos professores e funcionários, definindo-se claramente formas de participação e responsabilização;
- coesão e comprometimento da equipe gestora, e capacidade de conseguir esses resultados também no restante da comunidade interna à escola; e
- comando e princípios organizacionais bem definidos.

O clima organizacional tem como base a formação da identidade organizacional, a partir da qual podem se estruturar o planejamento político pedagógico e as metas que deverão ser perseguidas. O ponto de partida é o envolvimento de toda a comunidade interna à escola em suas principais decisões. Isso só é possível se a proposta participativa não significar processos meramente formais – e caso esta tenha clareza quanto ao comando organizacional e à responsabilização dos agentes –, e terá mais chances de ser atingido se o trabalho em equipe for ativado

constantemente, motivando a burocracia do nível da rua a perseguir os objetivos organizacionais.

Para alcançar os objetivos organizacionais, foi mais importante para as escolas com bom desempenho ter coesão e comprometimento da equipe gestora. É claro que se isso não irradiasse para o restante da organização, de pouco adiantaria. Mas o envolvimento de toda a comunidade interna perde força quando se percebe que não existe coerência ou que há conflitos muito grandes entre o diretor e os outros gestores.

Do ponto de vista da gestão escolar, portanto, é fundamental o entrosamento do corpo diretivo. Essa variável é essencial inclusive para manter ou potencializar a ação dos gestores escolares de boa formação. Nos casos com pior desempenho, a falta de formação e do tipo de liderança encontrado é grande impeditivo para alcançar bons resultados, e tanto pior se essa situação for acrescida de fragilidade e desunião na direção da escola.

O clima organizacional tende a ser mais satisfatório se o comando e os princípios organizacionais forem bem definidos. Uma escola organizada tem a tendência de apresentar desempenho melhor do que a desorganizada. Cabe notar que isso não deve ser feito por um "diretor autoritário", mas de outras três maneiras: com o cumprimento efetivo das normas organizacionais, com o exemplo sendo dado primeiramente pelos membros do corpo diretivo; com os professores, os funcionários e os alunos percebendo que suas opiniões sobre as regras são levadas em conta; e quando a arbitragem em relação às ambiguidades e aos conflitos é sentida, pelo menos pela maioria, como justa. Esse último ponto foi visto em uma das escolas: uma situação – que começou com alto grau de conflitividade – teve desfecho positivo, porque o diretor, segundo os entrevistados, além de ser respeitado em razão de seguir fielmente os parâmetros, ouviu a todos os lados e tomou uma decisão que criou um padrão de comando claro dali para diante.

É interessante notar que a produção de um clima escolar positivo, pelo diretor e sua equipe e/ou ajudada por certas características do corpo de funcionários, leva ao ordenamento da escola para seus objetivos. Se, no tipo ideal weberiano, a racionalização deriva de normas formais e de toda uma estrutura de comando sistematizada, o que se percebeu nos casos aqui estudados é que a produção de um padrão racionalizador se vinculou mais a um modelo "racional imerso" na organização – isto é, a construção contínua da ordenação da escola, com grande papel do diretor.

3.4 A lógica das metas: o alcance e os limites dos burocratas

O último fator destacado entre as melhores escolas dos pares, mesmo que em menor proporção do que a obtida nos outros fatores, foi a capacidade dos diretores de utilizarem as avaliações externas como parâmetro para a atuação das unidades escolares.

Esse aspecto também é correlacionado aos três anteriores, mas sua especificidade maior está na indução vinda dos burocratas formuladores e dos políticos que comandam as secretarias. Aqui, incentivos institucionais maiores constituíram a principal variável para alterar o comportamento dos gestores escolares.

Não obstante, a passagem do ordenamento dos formuladores para os burocratas de médio escalão e, por fim, os burocratas do nível da rua não é nada linear. O que se percebeu é que os diretores têm maior capacidade de mudar a dinâmica da escola do que da sala de aula. Apesar de uma afetar a outra – pois fazem parte do mesmo universo –, parte do desempenho está na interligação entre gestores e professores, mas outra parcela está na própria qualificação e no comportamento dos docentes.

Aqui está o maior obstáculo ao papel gestor do diretor: entrar no mundo mais restrito dos implementadores, por conta da especialização destes e pelo espaço que construíram de discricionariedade, tem um limite. O que se observou nas escolas, ademais, é a maior facilidade dos diretores em produzir gestão organizacional do que gestão pedagógica.

Ao mesmo tempo, a questão da avaliação e dos indicadores permite maior controle do desempenho dos gestores pelos atores políticos e altos burocratas. O acompanhamento do cumprimento das normas, como já mostrado pela literatura, pouco diz sobre a vida escolar e seus resultados. É por essa razão que as formas de contratualização nascem da busca de metas no campo educacional. Se esse modelo baseado na gestão por resultados permite o maior controle político dos burocratas de médio escalão e dos implementadores – e até mesmo dos usuários sobre os serviços públicos –, este, em si, não garante os bons resultados da política. As qualificações específicas do diretor e a descoberta dos fatores que podem fazer com que os gestores impactem o universo da sala de aula dominado pelos professores seriam variáveis mais relevantes para descobrir como modificar o desempenho cognitivo dos alunos. Em outras palavras, as qualificações dos burocratas (de formação, de liderança e outras características contextuais) são peça-chave para os resultados de uma organização.

Uma última e fulcral questão: a relação dos diretores com os níveis superiores é marcada por uma ambivalência. De um lado, há a grande força *top-down*, presente na capacidade de os diretores – até mesmo os concursados – serem removidos de escola. Na verdade, todo o poder em termos de recursos humanos está fortemente centralizado, apesar de os governos, no Brasil, terem pouca possibilidade de punirem com mais rigor o funcionalismo. Além disso, alguns recursos podem ser passados, pelas secretarias, de forma diferenciada por escola – e os critérios vêm de cima. O fato é que o sistema escolar brasileiro é rede-orientado, ao contrário do modelo americano, que é escola-orientado (Abrucio, 2016).

Mas, por sua vez, há um espaço de autonomia e liberdade de ação bastante razoável para os atores escolares. A vida interna da escola e os mecanismos que a animam permanecem, no geral, uma incógnita para os formuladores. É preciso entender melhor como as políticas – com suas regras e desenhos – viram práticas nas organizações, como Wilson (1989) mostrou no caso americano, analisando como os gestores de equipamentos públicos construíam as relações com os burocratas de nível de rua e com a sociedade. Esse espaço de atuação burocrática na prestação direta dos serviços públicos, mais especificamente dos burocratas de médio escalão, ainda foi pouco explorado pela literatura brasileira. E como o estudo aqui analisado revelou, os diretores escolares têm papel central no funcionamento e nos resultados das escolas, e são peça-chave na ligação da formulação com a implementação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que a pesquisa de campo e as entrevistas nas escolas públicas mostraram, em boa medida, foi a importância de entender o lugar específico da média burocracia, sua formação profissional e também as formas de interação com os demais burocratas. Também se destacou de que forma essa burocracia produz resultados que embaralham o esperado pelo tipo ideal weberiano e como a natureza dos incentivos institucionais específicos e da própria lógica da política pública é diferenciada e deve ser mais bem compreendida.

No caso da educação, constatou-se, em primeiro lugar, que a autonomia escolar e do gestor é positiva quando há qualificação para isso. Por isso, certas capacidades e habilidades em gestão devem vir antes da definição institucional da autonomia. Novamente, a *capacidade de gestão* apareceu como variável importante para a compreensão da atuação e dos resultados obtidos pela burocracia de médio escalão analisada. É preciso levar em consideração, no entanto, que o estabelecimento de metas e regras a serem seguidas não deve coibir a capacidade de inovação e a discricionariedade da burocracia.

Conforme lembrou Olsen, "regras detalhadas e rígidas devem, em algumas circunstâncias, tornar mais efetivas a formulação, a implementação e o *enforcement* das políticas públicas, mas um sistema que funcione adequadamente também necessita de regras que permitam discricionariedade e flexibilidade"[8] (Olsen, 2005, p. 13, tradução nossa). Destarte, até que ponto a padronização de procedimentos e regras de gestão a serem seguidas de fato contribui positivamente para um bom desempenho é uma questão a ser trabalhada, em especial pelos burocratas de alto escalão que desejam equalizar a burocracia sobre seu comando.

8. No original: "*detailed rules and rigid rule following might under some conditions make policy making, implementation and enforcement more effective, but a well-working system may also need rules that allows discretion and flexibility*" (Olsen, 2005, p. 13).

Em segundo lugar, há contradição entre burocratização e liderança empreendedora. Não que as normas devam ser negligenciadas, mas o que se verificou é que o diretor –, como burocrata de médio escalão – depende de grande flexibilidade de atuação e, sobretudo, de enorme capacidade de estabelecer uma "racionalidade imersa" na organização, mais do que de uma racionalidade formal. Vale ressaltar que essa forma de *embedded autonomy*, pegando carona no conceito de Peter Evans, também vale para fora da escola, uma vez que o diretor tende a ter liderança mais efetiva à medida que consegue apoio da comunidade ou é pressionado por esta.

Destaque-se ainda que a relação com a estrutura *top-down* fica mais forte quando há formas de contratualização que possam gerar benefícios e/ou formas de publicização no que concerne aos resultados da escola. Porém, se isso pode ser fator de controle de agenciamento, esse processo não garante, em si, que se mexa em como se produzem os resultados educacionais. Em outras palavras, pode-se pressionar e responsabilizar o diretor para correr atrás de metas, mas o modelo de contratualização pouco diz sobre os métodos que mudam os resultados das políticas – no caso, a melhoria da proficiência dos alunos.

Os resultados desta pesquisa abrem um grande leque de perguntas sobre a figura do burocrata de médio escalão. As novidades diante do modo de funcionamento das burocracias formuladoras e implementadoras, assim como as diferenças de *modus operandi* e perfil entre os diretores escolares, revelam caminhos novos para a literatura de políticas públicas, recolocando a velha questão da relação entre políticos e burocratas do seguinte modo: é provável que haja várias formas de conciliar o controle e o desempenho, bem como de estabelecer ligações entre gestores e seus "principais", para além do tipo ideal weberiano ou das simplificações gerencialistas.

Um último ponto deve ser destacado: o burocrata de médio escalão aqui estudado está na linha de frente da prestação de serviços públicos. Figuras burocráticas – como gestores de escolas, hospitais e outros equipamentos públicos de atendimento direto ao cidadão – são o protótipo mais acabado da ponte entre a alta burocracia e os implementadores, fornecendo um contraste mais evidente entre os tipos de burocracia, no que tange ao lugar, às funções e à identidade dos atores. Talvez seja esse o lugar mais profícuo para entender o sentido do conceito de burocrata de médio escalão, uma vez que suas qualificações, seu poder e seu desempenho, como mostrou a análise sobre os diretores escolares, são essenciais nos resultados das políticas públicas e na interligação com o restante do sistema administrativo.

Dito de outra forma: é na linha de frente dos serviços públicos que os burocratas de médio escalão fazem mais diferença para as políticas públicas e se caracterizam mais claramente como um tipo burocrático diferente e estratégico para o comportamento do alto escalão e do *street level bureaucracy*. Realizar mais estudos

sobre esse ator é fundamental para compreender melhor a burocracia brasileira, sobretudo após a expansão descentralizada das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 1, p. 241-274, 2010.

_____. **Formação de professores no Brasil**: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança. São Paulo: Editora Moderna, 2016. 79 p.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, M.; PEDROTI, P. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BROOKE, N.; SOARES, F. (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CALDAS, B. N. **O papel do dirigente hospitalar**: a percepção dos diretores de hospitais universitários vinculados às instituições de ensino superior. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, Special issue, p. 153-167, 1992.

GIRGLIOLI, P. P. Burocracia. *In:* BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. v. 1.

GOULDNER, A. W. Conflitos na teoria de Weber. *In:* CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. *In:* CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 14-42, 2011.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Publications Foundation, 1980.

LONGO, F. **La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas**: mérito con flexibilidad. Documento de Trabajo. Washington: BID, abr. 2001.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. 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, p. 69-89, out. 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 4, p. 46-82, out./dez. 1998.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463-492, 2014.

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J. **Bureaucracy in a democratic state**: a governance perspective. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 26-30 out. 2009, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2009. Mimeografado.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

OLSEN, J. P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Centre for European Studies; University of Oslo, Oslo, Mar. 2005. (Working Paper, n. 10).

SANTOS, M. H. C. **O desafio da qualidade**: diretrizes da política educacional. Apresentação realizada no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. São Paulo: NUPPs/USP, 28 abr. 2008.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SOARES, F.; ALVES, M. T. **Escolha de escolas para estudo do efeito da gestão escolar no desempenho dos alunos de ensino fundamental**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010. Mimeografado.

UDY JR., S. H. Burocracia e racionalidade na teoria weberiana da organização: um estudo empírico. *In:* CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos políticos. Petrópolis: Vozes, 1993.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, June 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, P. R. A profissionalização do dirigente hospitalar público como condição para melhores performances gerenciais. **Saúde em Debate**, v. 52, p. 24-34, set.1996.

BEETHAM, D. **Bureacracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 24-28 out. 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2011.

PETERS, G. **The politics of bureaucracy**. 4. ed. London: Longman Publishers, 1995.

WILSON, J. Q. **Varieties of the police behavior**: the management of law and order in eight communities. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

CAPÍTULO 9

CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Sérgio Cavalcanti[1]
Gabriela S. Lotta[2]
Roberto Rocha C. Pires[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo fazer uma retrospectiva da literatura internacional e nacional sobre burocracia de nível de rua. A partir de uma retomada dos estudos clássicos e de alguns contemporâneos, pretendemos apresentar como se deu a evolução destes estudos, os problemas que buscaram responder, as principais abordagens e métodos usados. Igualmente, pretendemos apresentar ao leitor um conjunto de temáticas ainda em desenvolvimento nesta literatura.

O surgimento dos estudos da burocracia de nível de rua tem forte ligação com a crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos. Os anos 1960 e 1970 foram marcados pela criação de ambiciosos programas federais voltados para a resolução de problemas urbanos e sociais nos Estados Unidos (Brodkin, 2015). Se, por um lado, esses programas foram desenvolvidos em nível federal, por outro, sua implementação se dava a partir do nível local, contando com o envolvimento de um número bem maior de atores. Como resultado, havia uma enorme discrepância entre a política elaborada no papel e a política implementada na prática – o que rendia à implementação uma interpretação problemática.

Essa discrepância foi identificada no estudo pioneiro de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky intitulado *Implementation*, cujo subtítulo resume bem o problema identificado por esses autores: "como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland" (Pressman e Wildavsky, 1973, tradução nossa[4]). A partir deste clássico, surge um rico campo de estudo empenhado em compreender

1. Cientista político e pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia, da Universidade Federal do ABC (UFABC).
2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da UFABC.
3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea) e do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (Escola Nacional de Administração Pública – Enap).
4. Do original em língua inglesa: "*how great expectations in Washington are dashed in Oakland*".

melhor como as políticas são efetivamente implementadas na prática (Saetren, 2014). Estudiosos passaram a procurar abrir a "caixa preta" da implementação, investigando os diversos conjuntos de atores, seus interesses e seus valores, e como estes influenciam a implementação das políticas.

Na mesma época, outro grupo de estudiosos tinha uma preocupação distinta: investigar o comportamento discricionário dentro da burocracia, por vezes entendido como problemático (Brodkin, 2015). Estudos na área da sociologia das organizações, do direito e da administração pública, desenvolvidos nas décadas anteriores, com o objetivo principal de postular teorias organizacionais sobre o comportamento burocrático, forneceram elementos importantes nesse sentido.

Herbert Simon (1947) chamou atenção para a necessidade de um melhor entendimento sobre a posição de poder e influência nos processos organizacionais dos trabalhadores do "chão de fábrica". Michel Crozier (1964), por sua vez, em um estudo de caso de duas burocracias francesas, procurou entender as dinâmicas internas de poder, combinando análises sobre atores e subgrupos organizacionais com disputas em torno da rotinização de processos ou da manutenção do poder discricionário desses atores. James Q. Wilson (1967) identificou uma série de "problemas" inerentes à burocracia, tais como o problema da *accountability* e do controle, da equidade e do tratamento igualitário, da eficiência e da responsividade aos cidadãos. Outra referência importante, Herbert Kaufman (1967), analisando o serviço florestal estadunidense, procurou compreender como os guardas florestais apresentavam um comportamento relativamente homogêneo, ainda que atuando em um arranjo organizacional bastante descentralizado.

Essas obras de referência abriram caminho para um conjunto de estudos empíricos observacionais nas décadas de 1960, 1970 e 1980 que buscaram compreender o funcionamento prático e cotidiano de organizações implementadoras, como as forças policiais e os órgãos do sistema de justiça e garantia de direitos (Bittner, 1967; van Maanen, 1973; Brown, 1981; Silbey, 1981). Estes estudos indicaram que uma descrição mais acurada do funcionamento rotineiro de uma burocracia pública deveria contemplar: *i*) decisões, práticas e comportamentos nem sempre prescritos ou autorizados pela lei; *ii*) ações baseadas em respostas a situações específicas, em vez de concepções genéricas dos objetivos e trabalhos a serem desenvolvidos; *iii*) interpenetração de fatores culturais, organizacionais e associados à estrutura social; e *iv*) variações entre diferentes organizações, assim como entre agentes de uma mesma organização.

Ao se adensarem em um conjunto vasto de estudos empíricos, esses achados contribuíram para uma percepção crítica de que leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público. Uma série de elementos intermediários se colocou no trajeto

entre as regras e estruturas formais e o comportamento cotidiano dos agentes de implementação (Pires, 2017). Como consequência, uma maior atenção aos agentes de ponta, a suas condutas cotidianas e aos usos da discricionariedade se fez incontornável.

Em 1980, Michael Lipsky publicou *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, após uma década de desenvolvimento da teoria inicialmente apresentada em uma conferência em 1969 e desenvolvida ao longo dos anos 1970.[5] Segundo Evelyn Brodkin (2012; 2015), *Street-Level Bureaucracy* teve o mérito de fazer com que duas literaturas até então isoladas – a literatura sobre discricionariedade burocrática e a sobre implementação de políticas públicas – pudessem conversar entre si.

A autora identifica, também, outros dois méritos. O primeiro é a mudança do modo de analisar a burocracia, até então preocupado sobremaneira com as questões relativas à hierarquia e ao controle. O segundo é a instauração de um olhar menos estereotipado e negativo sobre a burocracia, ao contextualizar as difíceis condições de trabalho, a limitação de recursos no desempenho das funções dos burocratas de nível de rua e as demandas duplas, quando não conflituosas, exercidas sobre esses por parte, de um lado, dos gerentes e, do outro, dos cidadãos – estes também chamados de *clientes* pela literatura. No Brasil, os burocratas de nível de rua, tradução literal do original em inglês, também são chamados de agentes de implementação (Lotta, 2014) ou de burocratas da linha de frente (Pires, 2009; Oliveira, 2012), razão pela qual esses termos serão usados de maneira intercambiável neste capítulo.

2 A CONTRIBUIÇÃO DE LIPSKY

Em *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky (1980; 2010) identifica a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Ao propor o estudo deste tipo de burocrata, Lipsky ressalta sua importância considerando que eles compõem um grande contingente de profissionais do setor público, que recebem ou gerenciam boa parte dos orçamentos, que têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, além de serem responsáveis pela construção da imagem do Estado perante os usuários.

Na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tomando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população. Lispky aponta que são os burocratas de nível de rua

5. Em 1969, Lipsky apresenta o artigo *Toward a theory of street-level bureaucracy*, no encontro anual da American Association of Political Science (APSA), o qual é publicado como texto para discussão do Institute for Research on Poverty da Universidade de Wisconsin.

que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública.

A atuação desses agentes envolve, necessariamente, algum grau de discricionariedade no exercício de suas funções cotidianas. Isto é, apenas até certo ponto o comportamento dos burocratas é guiado por normas, hierarquia e estrutura organizacional, enquanto uma porção considerável de seu trabalho e de suas decisões lhes é delegada em função da própria natureza de suas funções. Um assistente social, por exemplo, pode decidir se dá atenção a um caso que tenha percebido como merecedor de prioridade em detrimento a outro visto como não tão urgente, do mesmo modo que um professor pode decidir entre dedicar seu tempo a alunos com dificuldade de aprendizagem ou tratar todos os alunos de maneira igual.

Essa discricionariedade – que determina a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou das sanções oferecidos pelos burocratas e suas agências – passa a ser concebida como inevitável e inerente à burocracia de nível de rua. Segundo Lipsky (1980), seriam três as principais condições que levam a isso:

- o trabalho é desenvolvido por meio de interações face a face com usuários e clientes, em situações marcadas pelo imediatismo e por complexidades próprias, podendo envolver riscos e tensões, e que dificilmente podem ser reduzidas a protocolos e prescrições formais;
- o trabalho é submetido a um excesso de regulamentações (locais, nacionais, internacionais etc.), potencialmente contraditórias e impossíveis de serem seguidas à risca; e
- finalmente, o trabalho é desenvolvido longe do olhar e da supervisão direta dos superiores hierárquicos (por exemplo, professor em sala de aula, policial na rua, assistente social em domicílios).

Mais do que inerente e inevitável, a discricionariedade é muitas vezes desejável ao desempenho das funções da burocracia de linha de frente, que lida continuamente com situações imprevistas e emergentes. Nas palavras de Lipsky (2010, p. 15, tradução nossa), "até certo ponto, a sociedade busca não apenas imparcialidade de seus órgãos públicos, mas também compaixão para circunstâncias especiais e flexibilidade para lidar com elas". Assim, a burocracia de nível de rua encontra-se muitas vezes em uma situação paradoxal: de um lado, suas funções são frequentemente "programadas", no sentido de serem realizadas para atingir os resultados desejados de seus órgãos públicos ou das políticas públicas; de outro lado, seu trabalho requer um alto grau de adaptação e responsividade a casos individuais complexos.

Como o próprio autor afirma, a palavra burocracia implica algum conjunto de autoridades e normas a serem seguidas, enquanto a expressão nível de rua denota algum distanciamento dessas autoridades e aproximação a casos individuais mais

complexos (Lipsky, 2010, p. 12). É neste sentido que os burocratas de nível de rua vivenciam a controvérsia política, na medida em que são duplamente pressionados: pelas demandas de serviços para cumprirem metas; e pelos cidadãos para aumentarem seu acesso.

Lipsky também descreve diversos elementos que compõem a atuação cotidiana desses profissionais na implementação das políticas. Em primeiro lugar, afirma o autor, um dos papéis destes agentes é categorizar as demandas que chegam a eles. Usuários chegam aos agentes de rua como pessoas únicas, individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. Na medida em que estes burocratas são a personificação do Estado, eles têm como função transformar sujeitos portadores de demandas em usuários/clientes identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Nesse processo, tomam decisões alocativas que se convertem na distribuição de benefícios e sanções.

Ao mesmo tempo, aponta Lipsky, os burocratas são responsáveis por estruturar o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a interação entre usuário e burocrata ocorrerá. Tais profissionais também exercem um papel de ensinar aos cidadãos como ser um cliente, informando sobre procedimentos, formas de comportamento aceitas, grau de deferência esperado, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema. É neste sentido que a atuação dos burocratas pode ter impacto importante no acesso dos usuários a serviços públicos.

Na edição comemorativa de trinta anos de *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky (2010) esclarece que a burocracia de nível de rua é caracterizada por desempenhar seu trabalho sob certas condições subótimas. Isto é, para além da interação direta com os cidadãos e do certo grau de autonomia e discricionariedade em suas ações, esses burocratas não conseguem desempenhar seus trabalhos de acordo com as concepções ideais em virtude das limitações de seus trabalhos: faltam recursos; o tempo e as informações disponíveis são insuficientes; e há pressões ambíguas, quando não conflitantes, exercidas pelos seus supervisores e pelos cidadãos (*op. cit.*, p. 11).

Como resposta a essas limitações e outros fatores que restringem o desempenho de suas funções, esses burocratas desenvolvem mecanismos de *coping*[6] para lidar com situações de estresse, de limitação de recursos e de pressões sob seu trabalho. Lipsky toma o conceito de *coping* emprestado da literatura de psicologia comportamental, determinando-o como um dos conceitos-chave do comportamento da burocracia de nível de rua. Posteriormente, um campo específico da literatura inspirado por Lipsky passou a procurar compreender melhor esses mecanismos de *coping* criados para lidar com as condições de trabalho (Tummers *et al.*, 2015).

6. *To cope* seria o verbo enfrentar ou lidar com algum problema ou situação; *coping* seria o seu ato.

Uma das grandes contribuições da teoria da burocracia de nível de rua, identificada por Prottas, foi transcender as limitações inerentes aos estudos de caso:

> a grande utilidade do trabalho de Lipsky reside na afirmação de que os burocratas de nível de rua são uma categoria analítica única e que suas interações com os clientes podem ser entendidas em termos genéricos ao seu papel e não em termos organizacionais específicos, *ad hoc* (Prottas, 1978, p. 288, tradução nossa).

Ao enxergar similaridades analíticas em funções tão diversas quanto a de professores, policiais e assistentes sociais,[7] Lipsky conseguiu elaborar um construto analítico que pode ser aplicado a diferentes contextos de ação desses atores, além de permitir a comparação entre esses contextos. Nas palavras do próprio autor, "descrever a entrega de serviços públicos na linha de frente em termos de um pequeno número de características analíticas tornou possível uma nova maneira de enxergar essas funções tão familiares e como elas se parecem e diferem umas das outras" (Lipsky, 2010, p. 12, tradução nossa).

3 ESTUDOS DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA A PARTIR DE LIPSKY

Lipsky introduziu uma série de dimensões na agenda de pesquisa sobre burocracia de nível de rua que recebeu atenção de outros autores, assim como foi e continua sendo explorada mais a fundo. Hupe, Hill e Buffat (2015) identificam três principais questões trazidas por Lipsky para o conhecimento sobre essa burocracia. A questão teórica, a mais explorada até então, trata da compreensão do processo de produção e implementação de políticas em múltiplos níveis, compostos por mais de um ator ou grupo de atores, a partir da ideia de que os burocratas de nível de rua, até certo ponto, também são formuladores de políticas, uma vez que suas ações efetivamente se tornam a política implementada. Deste modo, as políticas e os serviços públicos passam por processos transformativos ao longo de seu ciclo de vida (Lotta e Pavez, 2010; Lima e D'Ascenzi, 2017). Um outro aspecto dessa questão que Lipsky reforçou, sobretudo na literatura de implementação de políticas públicas, foi a tradução problemática dos *inputs* das políticas em *outcomes*, longe de ser um processo simples e automático, em parte em função da burocracia de nível de rua.

Ao reforçar a importância dos burocratas de linha de frente como agentes que dão forma às políticas que implementam – pela sua discricionariedade, pela sua autonomia ou pelos mecanismos de *coping* que estabelecem no desempenho de suas funções –, Lipsky chamou atenção para a importância de se valer de outros recursos além da legislação, normas escritas, estrutura hierárquica, entre outros

7. Similaridades encontradas em virtude da discricionariedade desses atores no desempenho de suas funções; da relativa autonomia de sua autoridade organizacional; de seu caráter de relação direta com os cidadãos; da possibilidade de aplicarem benefícios ou sanções aos seus clientes; e da possibilidade de atuarem como porta de entrada aos cidadãos para serviços públicos.

registros *formais*, na análise das políticas, tais como observação *in loco*, entrevistas e métodos etnográficos (Auyero, 2012). A questão programática da pesquisa de burocracia de nível de rua, mencionada por Hupe, Hill e Buffat (2015), é a menos elaborada e explorada por Lipsky. Este reforça o caráter comparativo das pesquisas, que permite a comparação sistemática entre diferentes áreas setoriais de mesmos pontos específicos, tais como espaço para discricionariedade, caráter profissional da burocracia, desenvolvimento de mecanismos de *coping*, entre outros.

Por fim, a última questão que Lipsky traz a essa agenda de pesquisa diz respeito à questão normativa. Trata-se da contribuição de *Street-Level Bureaucracy* à época de sua publicação. Conforme afirmam Evans e Harris (2004), a análise de Lipsky surgiu em meio a circunstâncias em que os servidores públicos, em especial os de nível de rua, eram frequentemente os principais culpados pelos serviços públicos insatisfatórios, em uma visão carregada de estereótipos de incompetência do burocrata.[8] O trabalho seminal de Lipsky em muito contribuiu para contextualizar e situar as condições de trabalho dos burocratas como marcadas pela escassez de recursos – de informação, de tempo e de pessoal – e por pressões conflitantes vindas de seus supervisores e dos cidadãos. Brodkin (2012, p. 2) aponta que essa perspectiva de se olhar para a burocracia de linha de frente permitiu enxergar que práticas problemáticas não são culpa exclusiva dos burocratas, mas, sim, das condições estruturais com as quais eles têm de lidar. A questão normativa fica muito clara quando Lipsky esclarece:

> eu não absolvo as burocracias de nível de rua, não desculpo suas deficiências ou peço seu apoio da forma como atualmente estão estruturadas. Em vez disso, eu localizo o problema dos burocratas de nível de rua na estrutura de seu trabalho e procuro identificar condições que melhor sustentem um setor público reconstituído e dedicado ao serviço apropriado e ao respeito pelos seus usuários – um que esteja mais propenso a gerar provedores de serviços efetivos (Lipsky, 2010, p. 19, tradução nossa).

Isto posto, o empreendimento de se pesquisar sobre o que acontece no "nível de rua" introdutoriamente delineado por Lipsky teria propósitos não apenas analíticos e acadêmicos – ao compreender como inúmeras facetas do Estado e dos serviços públicos acontecem durante o contato e a entrega dos burocratas de nível de rua junto aos cidadãos –, mas teria também um fim "último" de se entender melhor quais as condições de trabalho para esses profissionais exercerem propriamente suas funções e quais os impedem de tal.

Desde sua publicação, *Street-Level Bureaucracy* tem servido de inspiração e ponto de referência para inúmeros estudos preocupados em compreender tanto o

8. A carga negativa e os estereótipos que permanecem nos olhos da sociedade em torno do binômio burocrata-burocracia são a principal razão pela qual muitos estudiosos preferem evitar esses termos, adotando nomes mais neutros, tais como profissionais públicos e organizações públicas.

que influencia a burocracia de linha de frente como o que é influenciado por ela. De fato, há diferentes áreas de pesquisa que tomam essa burocracia como um elemento central à sua análise, com olhares e preocupações distintos. Brodkin (2015) identifica três grandes áreas de pesquisa: estudos focados nas políticas públicas; estudos de administração e governança; e, mais recentemente, uma área que tem abordado questões sociais, políticas e de bem-estar nas quais a burocracia de linha de frente é entendida como protagonista.

3.1 Estudos focados nas políticas públicas

Os estudos focados nas políticas públicas pretendem investigar de que maneira estas são moldadas pela ação das burocracias de linha de frente e abarcam áreas tão diversas quanto educação, serviço social, saúde, programas de assistência social, justiça, segurança pública, entre outras. Em seu nível individual, esses estudos ajudam a preencher as lacunas existentes entre a política delineada no papel e seus resultados na prática, podendo apontar que muitas vezes aquilo que é originalmente desejado acaba sendo bastante diferente do que de fato é implementado. Em seu nível agregado, esses estudos servem como testes e refinamentos ao modelo teórico inicialmente proposto por Lipsky em 1980.

Embora não todos, muitos desses estudos delimitam sua atenção ao processo de implementação das políticas públicas, sendo os burocratas de nível de rua o principal foco das análises. A partir de um olhar sobre o espaço e o exercício da discricionariedade, estas pesquisas buscam entender como os comportamentos dos burocratas, seus valores, relacionamentos e modo de agir efetivamente traduzem as políticas formuladas nos altos escalões para a linha de frente (Ellis, 2011; Evans, 2011; Pires, 2009; 2017).

Esses estudos, em geral, estabelecem conexões entre variações nos estilos de implementação e variações nos resultados produzidos. Assim, têm contribuído com o debate revelando os elementos individuais e as dinâmicas coletivas que influenciam o exercício da discricionariedade e afetam os resultados das políticas públicas. Também contribuem para compreender como diferentes tipos de formação profissional conformam valores que influenciam resultados das políticas. Por fim, estas pesquisas também abrem um campo concreto de compreensão de como as políticas podem investir em formação profissional ou capacitação para alterar valores, práticas e formas de fazer materializadas nas ações individuais.

3.2 Estudos de administração e governança

Os estudos de administração e governança envolvendo a burocracia de nível de rua são marcados sobretudo por grandes mudanças gerenciais que entraram em voga nas décadas após a publicação de *Street-Level Bureaucracy* e trouxeram algumas mudanças à máquina administrativa estatal. A adoção de paradigmas do

new public management, tais como incentivos de mercado e maior atenção aos usuários na decisão sobre os rumos das políticas e dos serviços públicos, trouxe mudanças à forma da burocracia atuar e à forma de estudá-la. A provisão direta de serviços públicos deixou de ser um monopólio das burocracias estatais. Convênios com organizações não governamentais sem e com fins lucrativos, convênios com empresas privadas, o estabelecimento de parcerias público-privadas, a governança metropolitana e a coprodução de políticas passaram a adentrar no rol de possíveis formas de provisão de políticas e serviços públicos.

Além disso, a burocracia de linha de frente deixou de ser um ator exclusivamente estatal para também abarcar agentes de organizações não governamentais e do setor privado – e, portanto, com objetivos, valores e interesses potencialmente divergentes, quando não conflitantes, dos das burocracias estatais. Mais do que isso, a tradicional burocracia de linha de frente deixou de ser somente supervisionada para também passar a exercer o papel de supervisora dessas novas agências, as quais foram contratadas, conveniadas ou licenciadas para prestar serviços públicos aos cidadãos (Brodkin, 2015). Esse conjunto de mudanças proporcionado pelas reformas gerenciais do Estado provocou o que veio a ser chamado de uma "hibridização" institucional, presente sobretudo nas organizações de nível de rua, que passaram a ser regidas não somente pela tradicional lógica hierárquica, mas também pela coexistência desta lógica com as de mercado, de redes e as profissionais (Klenk e Pavolini, 2015; Thomann, Hupe e Sager, 2018).

Nesse contexto de hibridização, as organizações e os burocratas de nível de rua cada vez mais passam a atuar sob distintas demandas e pressões de diferentes grupos. Se em 1980 Lipsky via o burocrata de nível de rua situado em uma posição intermediária entre os burocratas dos "escritórios" e os cidadãos, hoje aquele se situa em uma rede complexa de relacionamentos com políticos, órgãos administrativos, movimentos sociais, entidades do setor privado, cidadãos e usuários dos serviços e das políticas públicas. Como consequência, esses diferentes atores ou conjunto de atores implicam demandas que competem entre si, quando não são essencialmente conflitantes, de modo que a *accountability* desses burocratas se torna mais opaca e difusa (Klenk e Pavolini, 2015; Thomann, Hupe e Sager, 2018).

3.3 Estudos focados nas questões sociais, políticas e de bem-estar

Uma terceira vertente dos estudos sobre burocracia de nível de rua tem buscado enfrentar a questão dos efeitos que a atuação discricionária dos agentes de linha de frente tem sobre a situação e as condições materiais e simbólicas dos usuários dos serviços públicos. Enquanto nas vertentes anteriores o foco se direciona mais à compreensão das implicações da atuação dos agentes de implementação na produção cotidiana dos serviços, nesta vertente enfatiza-se uma reflexão sobre os efeitos das relações formadas entre burocratas e usuários sobre a condição e a

situação social dos últimos. O esforço passa a ser o de restituir as relações de implementação (entre burocratas e usuários) ao conjunto das relações sociais dentro das quais eles se inserem, permitindo explorações sobre processos de (re)produção de desigualdades sociais.

Os fundamentos teóricos desse tipo de abordagem são desenvolvidos por Pires, Lotta e Torres Junior, em capítulo[9] dedicado ao tema nesta obra. De forma geral, estudos nessa linha tomam como ponto de partida a percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários do serviço público. De um lado, os usuários são postos diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro, os burocratas buscam manter o controle sobre a sua rotina de trabalho e as demandas recebidas, gerando opacidade administrativa, impondo requisitos de conhecimento e domínio de linguagem técnica, e nutrindo incertezas sobre o tempo e o funcionamento burocrático. Dubois (1999) identifica, nesse encontro, a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois à dependência financeira em relação ao serviço/instituição se soma uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas e dos processos dos usuários.

Como decorrência dessa situação, as interações cotidianas com burocratas podem repercutir para os usuários de serviços em efeitos negativos tanto materiais (exclusão ou enfrentamento de barreiras de acesso) quanto simbólicos (subjetivação e construção de identidades estigmatizadas e subalternas). Esses efeitos negativos, por sua vez, podem contribuir para processos de reprodução de desigualdades sociais já existentes. Esses processos mesclam elementos oriundos tanto do ímpeto dos agentes de linha de frente de obter maior controle sobre as suas rotinas laborais quanto de julgamentos morais baseados nos valores e nas preconcepções dominantes de uma sociedade. Tal como afirma Lipsky (1980, p. 115, tradução nossa):

> a diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas esse processo se apoia na desigualdade social, que ajuda a explicar as clivagens a partir das quais as diferenciações são construídas. Assim, a necessidade de tornar rotina, simplificar o trabalho e diferenciar o público atendido, em contextos de desigualdade social, leva à institucionalização das tendências de estereotipização que permeiam a sociedade. Burocratas de nível de rua, como quaisquer indivíduos, podem cultivar (ou não) distintas formas de preconceito, mas quando a execução do seu trabalho lhes demanda diferenciar a população atendida, então podemos dizer que há uma receptividade estrutural a atitudes preconceituosas (...). O estereótipo é cultivado em um contexto no qual se transforma em instrumento para dividir a população atendida em segmentos.

9. Ver capítulo 10, intitulado *Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional*.

4 A DISCRICIONARIEDADE NOS ESTUDOS DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

A ação discricionária da burocracia, até então vista com desconfiança e como um possível desvio a ser combatido por mecanismos hierárquicos de controle, ganha uma nova conotação com a publicação de *Street-Level Bureaucracy* em 1980. Lipsky reforça a relatividade em torno do conceito de discricionariedade: quanto mais espaço para o exercício da discricionariedade, mais se torna importante entender como os burocratas se comportam.

Uma quantidade razoável de pesquisas se seguiu após a publicação de *Street--Level Bureaucracy*. Todas imbuídas da tarefa de compreender como se formam os espaços para discricionariedade e como os burocratas a exercem em nível de rua nos mais variados contextos, por exemplo, a forma como policiais escolhem quais cidadãos abordar – grande parte correspondendo a estudos de caso utilizando métodos qualitativos (Zang, 2016).

Uma crítica à utilização dos conceitos de discricionariedade é feita por Lotta e Santiago (2018), em específico quanto à falta de refinamento conceitual em torno da noção de discricionariedade, que pode assumir duas facetas distintas, tendo consequências negativas para as capacidades analíticas do termo. Lotta e Santiago (2018) diferenciam o *espaço* para discricionariedade (influenciado pelo contexto organizacional e contratual do burocrata e sua relação com seus superiores) da *ação* da discricionariedade (entendida como um comportamento dos burocratas, influenciada pela maneira como interpretam normas, políticas e regras).

Outros autores, como Maynard-Moody e Musheno (2012; 2015), dão um passo além. Preocupados em entender como os burocratas de nível de rua constroem os significados de suas ações e por que eles escolhem tomar certas decisões em detrimento de outras, esses autores esbarram em um conceito de discricionariedade que, segundo eles, não dá conta de explicar esse processo de formação de significados ou de explicação da tomada de decisão desses atores. Em seu lugar, esses autores propõem o conceito de *agency*.

Para eles, o conceito de *agency* pode ser traduzido como habilidade de formar julgamentos e fazer ações, e é composto por três ideias centrais: *i*) agência é inerente aos humanos e sua habilidade de usar linguagem; *ii*) a capacidade de formar julgamentos e agir é inerente a um sistema social; e *iii*) a expressão da agência é social e se concretiza em interações. Neste sentido, os autores propõem que, para compreender a ação dos burocratas de nível de rua, é preciso analisar como se conformam suas decisões em uma lógica interativa, comunicativa e baseada em ações e julgamentos. Estes elementos moldam a ação dos indivíduos mais do que as regras escritas ou os fatores organizacionais:

> trabalhadores decidiam quem seria tratado de maneira rotineira, quem receberia tratamento mínimo ou severo, e quem seria considerado digno de atenção e benefícios excepcionais. As decisões eram guiadas pelo julgamento sobre o merecimento percebido

> pelos clientes, a interação entre as identidades dos agentes e dos cidadãos, e como os clientes respondiam à assimetria de poder que encontravam quando lidavam com um agente de linha de frente (Maynard-Moody e Musheno, 2012, p. 1, tradução nossa).

5 OS MECANISMOS DE *COPING* DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Além da discricionariedade, outro conceito central à obra de Lipsky é a ideia de *coping*. *Coping* pode ser definido como esforços comportamentais que os burocratas utilizam na interação com usuários para tolerarem, enfrentarem ou reduzirem demandas e conflitos internos ou externos que encontram no cotidiano (Tummers *et al.*, 2015; Tummers, 2017).

As estratégias de *coping* existem como resultado da pressão cotidiana sofrida pelos burocratas, que precisam enfrentar diferentes (e por vezes opostas) demandas e condições conflituosas de trabalho, o que os leva a desenvolver mecanismos para lidar com limitações que os impedem de exercer o seu trabalho de maneira ideal (Lipsky, 2010). Exemplos destes mecanismos incluem: um atendimento "rotinizado", que não seja sensível às demandas individuais de cada cliente; apego às regras, como forma de justificar sua atuação; quebra ou contorno das regras em favor de uma clientela específica; criação de metas modestas a serem atingidas, de forma a fugir da pressão de se atingirem metas mais ambiciosas, entre outros. Boa parte da literatura que analisa *coping* tem buscado compreender basicamente: *i*) quais são as estratégias desenvolvidas pelos atores; *ii*) em que circunstâncias elas operam; e *iii*) quais são os efeitos destas estratégias para as políticas e para os usuários.

A partir de uma análise sistemática da literatura produzida sobre esse assunto, Tummers *et al.* (2015) propõem que os mecanismos de *coping* possam ser categorizados em três tipos: os que aproximam o burocrata dos clientes, os que o afastam dos clientes e os que colocam o burocrata contra os clientes. Quanto aos mecanismos que os *aproximam* dos clientes, além do contorno às regras, os burocratas também podem dedicar atenção maior a um grupo que considerem mais necessitado em detrimento de outros. Quanto aos mecanismos que os *afastam* dos clientes, da rotinização do serviço já citada, os burocratas também podem dificultar o acesso ao serviço, estabelecendo um limite de interações com os clientes por dia, por exemplo. Por último, quanto aos mecanismos que colocam os burocratas *contra* os clientes, além da adesão rígida às regras, os burocratas podem quebrar as regras e confrontarem os clientes, como forma de lidar com contatos e clientes percebidos como agressivos.

6 NOVAS ABORDAGENS E CAMPOS DE ESTUDOS

Analisando a produção dos últimos dez anos, é possível fazer algumas análises de como a agenda de estudos vem sendo construída mais recentemente, tanto em termos temáticos como metodológicos. Em primeiro lugar, no que diz respeito às abordagens metodológicas, a literatura tem abrangido um conjunto bem variado de metodologias de pesquisa para estudar os burocratas de nível de rua. Os estudos mais clássicos eram baseados em estudos de caso qualitativos, usando diferentes estratégias de coleta de dados, como entrevistas e etnografia. Mais recentemente, tem havido uma introdução de outros métodos de coleta de dados, como uso de *surveys*, análise institucional e uso de vinhetas. Também tem havido um esforço maior no uso de métodos quantitativos ou combinação de qualitativos com quantitativos em um esforço de comparações nacionais ou internacionais e análises multiníveis (Hupe, Hill e Buffat, 2015).

Os estudos sobre os burocratas de linha de frente têm feito diferentes recortes analíticos: análise das interações (entre burocratas, burocratas e gerentes, burocratas e usuários); análise dos indivíduos (sua trajetória, sua atuação etc.); análise das organizações (comparação entre modelos de gestão, entre regras, entre desempenho etc.); análise de diferentes políticas; análise da atuação de burocratas de diferentes profissões; análise das políticas em diferentes países e estados. Isso demonstra que tem havido uma complexificação dos estudos, cada vez mais abrangentes, comparáveis e sistematizáveis.

Em termos temáticos, também tem havido uma proliferação de estudos tentando responder a diferentes questões e abrangendo uma gama cada vez mais complexa de temas. Como já citamos, há diversos estudos voltados às reflexões relativas à *accountability* dos implementadores; há estudos voltados a compreender a atuação da burocracia em contextos de governança e implementação multinível; estudos sobre implementação com atores não estatais – com a ideia de hibridização; estudos mais voltados a compreender os valores e o comportamento dos burocratas; estudos para compreender a influência de outras camadas burocratas na implementação; há pesquisas que analisam os resultados dos sistemas de incentivo na atuação dos burocratas; outras que olham para o efeito do uso de novas tecnologias na atuação da burocracia; além dos estudos já mencionados de análise dos efeitos sociais da implementação – categorizações, julgamento, construção do merecimento e efeitos simbólicos.

7 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LITERATURA BRASILEIRA DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

No Brasil, os estudos sobre burocracia de linha de frente ainda parecem estar amadurecendo. O campo permanece pouco explorado, muito restrito às análises empreendidas por estudiosos filiados à ciência política, às políticas públicas ou à

administração pública. Há relativamente pouco diálogo de outras áreas relevantes – tais como saúde pública, educação, assistência social, enfermagem, direito e sociologia – com a literatura de burocracia de nível de rua, o que impede uma maior generalização ou, ao menos, contextualização desses achados.

Embora olhando para os mesmos objetos (como professores, policiais, assistentes sociais, profissionais da saúde), a literatura setorial tem dialogado pouco com os conceitos e as discussões da literatura de burocracia de nível de rua e muitas vezes sequer usa este conceito. Assim, há ainda muitos limites – e potencialidades – no desenvolvimento de pesquisas dialogadas que permitam olhar para esta categoria para além dos estudos setoriais existentes.

Ainda assim, há alguns estudos e linhas de pesquisa que podem ser citados na literatura nacional, apenas a título de exemplo. Pires (2009) analisa fiscais do trabalho buscando compreender como eles interpretam situações que encontram em contraposição à legislação trabalhista. A partir da análise da atuação de diversos inspetores, Pires desenvolve uma tipologia dos resultados da inspeção demonstrando que há uma associação entre as práticas de implementação e seus resultados, baseados em valores que os burocratas defendem relativos à ênfase na coerção ou no aprendizado. Por fim, o autor demonstra que, para além de decisões individuais, estes valores circulam em redes profissionais.

Lotta (2010; 2014; 2015), por sua vez, desenvolve uma análise de burocratas de nível de rua a partir do olhar para os agentes comunitários de saúde inseridos na Estratégia Saúde da Família. A autora busca compreender que fatores influenciam o exercício da discricionariedade destes burocratas, considerando que a discricionariedade opera em dois níveis: práticas concretas e interações comunicativas. A partir de etnografia e análise de redes sociais, Lotta demonstra que, enquanto as práticas são altamente influenciadas por fatores organizacionais (como modelos de gestão, controle e incentivos), os mecanismos interativos são altamente influenciados pelas redes sociais dos agentes comunitários. Assim, o desenvolvimento de uma política mais padronizada em termos de ações depende do investimento em elementos gerenciais, ao passo que o desenvolvimento de uma política mais permeada e mais direcionada para a realidade, a demanda e o cotidiano dos usuários depende da contratação de certos perfis de burocratas específicos, com amplo envolvimento social prévio ao trabalho.

Já com foco na assistência social, o trabalho de Eiró (2017) faz uma aproximação mais forte com as discussões da sociologia do guichê. O autor analisa inconsistências na implementação do Programa Bolsa Família considerando as diferentes percepções sobre beneficiários do programa construídas pelos assistentes sociais responsáveis por sua implementação. O autor analisa as representações da pobreza, suas repercussões em termos de poder discricionário e suas consequências para o

acesso da população à política. Eiró conclui que o exercício da discricionariedade dos assistentes sociais é altamente influenciado por suas próprias opiniões sobre o programa e as representações que constroem sobre os usuários, criando categorias como de pobres merecedores e não merecedores.

Também analisando o Bolsa Família, Oliveira (2014) observa como se dão as interações entre usuários e burocratas na análise das condicionalidades educacionais do programa. O autor demonstra que na implementação da política operam diferentes tipos de interação, baseados em percepções, valores e interpretações construídas pela burocracia a respeito dos usuários e da política. Estas interações cotidianas se tornam o *locus* da construção da ação conjunta entre diferentes setores, potencializando mudanças nas relações cotidianas entre usuários e Estado, e construindo novos espaços de referência para a proteção social – como é o caso dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Lima e D'Ascenzi (2017) também desenvolvem pesquisa sobre burocratas de nível de rua analisando o papel deles na implementação da Política Nacional de Humanização. Os autores analisam a discricionariedade dos burocratas envolvidos na implementação da política e que atuam dentro de unidades básicas de saúde. A partir de entrevistas com estes burocratas e análise das normativas da política, os autores concluem que fatores como a falta de treinamento a respeito da política e a percepção da falta de recursos e do baixo grau de apoio criaram entendimentos diversos a respeito de suas estratégias. Assim, "criaram uma visão do que seria humanizar os serviços, inspirada pela estrutura normativa e ajustada às preferências e necessidades locais" (Lima e D'Ascenzi, 2017, p. 46).

Mais recentemente, algumas pesquisas começaram a ser desenvolvidas com esse enfoque dentro da área de educação. Com a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), tem havido um investimento na construção de pesquisas voltadas ao olhar da burocracia de nível de rua neste campo. É o caso, por exemplo, da pesquisa de Oliveira (2017), que analisa como a atuação e os julgamentos de professores afetam a alocação de alunos em turmas especiais de correção de fluxo e a forma como estas decisões são compreendidas pelos alunos em termos de premiação ou punição.

Também em uma tentativa recente de aproximação da agenda de estudos de implementação com olhar para desigualdades, um conjunto de pesquisas tem buscado compreender os efeitos sociais da implementação. Nestas pesquisas, o foco central é compreender como a atuação dos burocratas tem impactos em termos de (re)produção ou redução das desigualdades. A partir de um arcabouço teórico e metodológico comum, as pesquisas buscam olhar para diferentes objetos, como saúde, educação, assistência e política de drogas, e estão, de forma resumida, reunidas em Ipea (2017).

8 CONCLUSÃO

Considerando o volume e a diversidade das agendas de pesquisa que se seguiram após a primeira publicação de *Street-Level Bureaucracy*, não seria exagero dizer que Michael Lipsky deu o ponto de partida nos estudos de burocracia de nível de rua. Se as pesquisas até então eram setorizadas, fragmentadas e muito específicas quanto à política ou ao agente (burocrata) em questão, Lipsky trouxe um modelo analítico que permitiu enxergar características e comportamentos comuns de profissionais tão distantes quanto assistentes sociais e policiais.

Atualmente, essa agenda de pesquisa em muito avançou e desenvolveu os conceitos genericamente introduzidos por Lipsky em 1980. Temas centrais à sua obra seminal foram sistematicamente estudados pela literatura: a discricionariedade e a autonomia relativa dos profissionais de nível de rua (Zang, 2016; Lotta e Santiago; 2018), bem como os mecanismos de *coping* criados por esses profissionais (Tummers *et al.*, 2015). Outras questões também receberam atenção, tais como a *accountability* desses atores (Hupe e Hill, 2007; Pires, 2011) – tanto em relação aos seus superiores político-administrativos como perante a coletividade –, os mecanismos relacionais desses profissionais com os usuários dos serviços e das políticas públicas, e a maneira como são feitos os julgamentos realizados por esses agentes em relação aos usuários, uma vez que aqueles podem determinar ou não o acesso destes a benefícios e sanções.

Mudanças gerenciais e reformas administrativas introduzidas pelos paradigmas do *new public management* também foram incorporadas à agenda de pesquisa. Esta agora se depara a um mundo onde alguns serviços públicos não mais são de responsabilidade exclusiva do Estado, onde há uma estrutura mais forte de incentivos e de metas a serem cumpridos e onde a preocupação com a satisfação dos usuários tem passado a guiar parte das políticas públicas de bem-estar social.

Embora a agenda de pesquisa em torno da burocracia de nível de rua em muito tenha avançado na Europa e na América do Norte, ainda permanece em grande parte pouco explorada no Brasil. Poucas foram até agora as pesquisas preocupadas em utilizar o arcabouço analítico esboçado aqui em pesquisas empíricas sobre políticas ou serviços públicos. Além disso, outras áreas como saúde pública, enfermagem, assistência social, direito e sociologia muitas vezes abordam assuntos e problemáticas que fazem parte da agenda de pesquisa dos estudos de burocracia de nível de rua, embora não utilizem termos como burocrata, burocracia, nível de rua ou discricionariedade, nem dialoguem com essa literatura.

Assim, tendo como base os avanços da literatura internacional e sua potencialidade em termos de compreensão dos processos de implementação e da atuação da burocracia, há um amplo espaço para o desenvolvimento de pesquisas futuras no Brasil sob a ótica da burocracia de nível de rua. Estas pesquisas têm potencial

não apenas de contribuir diretamente para o desenvolvimento da literatura, mas também para a melhoria do desenho e da implementação das políticas, na medida em que evidenciam processos cotidianos que podem afetar seus resultados. Há, assim, um longo e promissor caminho a ser trilhado pela agenda nacional de estudos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AUYERO, J. **Patients of the State**: the politics of waiting in Argentina. London: Duke University Press, 2012.

BITTNER, E. The police on skid row: a study of peace keeping. **American Sociological Review**, v. 32, n. 5, p. 699-715, 1967.

BRODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012.

_____. The inside story. *In*: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

BROWN, M. **Working the streets**: police discretion and the dilemmas of reform. New York: Russel Sage Foundation, 1981.

CROZIER, M. **The bureaucratic phenomenon**. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, p. 65-70, out. 2017.

ELLIS, K. 'Street-level bureaucracy' revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. **Social Policy & Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. **The British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2011.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **The British Journal of Social Work**, v. 34, n. 6, p. 871-895, Sept. 2004.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 7, p. 279-299, 2007.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, out. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/UaYLKs>.

KAUFMAN, H. **The forest ranger**: a study in administrative behavior. Maryland: Johns Hopkins Press, 1967.

KLENK, T.; PAVOLINI, E. (Orgs.). **Restructuring Welfare Governance Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan./fev. 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

_____. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise das políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 26, p. 109-125, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, 2018. No prelo.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. 16-23, Nov./Dec. 2012.

_____. Playing the rules: discretion in social and policy context. *In*: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, B. 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**, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

_____. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 43-69, 2011.

_____. Between the law and the case: making sense of labor inspectors? Responses to risks at the workplace in Brazil. **Droit et Société**, v. 96, p. 273-288, 2017.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROTTAS, J. The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. **Urban Affairs Quarterly**, v. 13, n. 13, p. 285-312, 1978.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SILBEY, S. S. Case processing: consumer protection in an attorney general's office. **Law & Society Review**, v. 15, n. 3-4, p. 849-910, 1981. (Special issue on Dispute Processing and Civil Litigation).

SIMON, H. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: The Free Press, 1947.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F. Serving many masters: public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018.

TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 150-162, 2017.

TUMMERS, L. *et al.* Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 1099-1126, Oct. 2015.

VAN MAANEN, J. Observations on the making of policemen. **Human Organization**, v. 32, n. 4, p. 407-418, 1973.

WILSON, J. Q. The bureaucracy problem. **The Public Interest**, n. 6, p. 3-9, 1967.

ZANG, X. Research on street-level discretion in the West: past, present, and the future. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 610-622, Dec. 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FERREIRA, V.; MEDEIROS, J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, jul./set. 2016.

FRISCH-AVIRAM, N.; COHEN, N.; BEERI, I. Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. **Policy Sciences**, v. 51, n. 1, p. 39-57, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/JCuYZV>.

MAY, P.; WINTER, S. Politicians, managers, and street-level bureaucrats. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, p. 453-476, 2007.

MEYERS, M.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 249-270.

CAPÍTULO 10

BUROCRACIAS IMPLEMENTADORAS E A (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: PERSPECTIVAS DE ANÁLISE NO DEBATE INTERNACIONAL

Roberto Rocha C. Pires[1]
Gabriela S. Lotta[2]
Roberto Dutra Torres Junior[3]

1 INTRODUÇÃO[4]

O campo de estudos sobre políticas públicas no Brasil adensou-se substancialmente nas últimas duas décadas, detalhando os diversos atores, instituições e processos envolvidos com o Estado e suas ações. Uma comparação da produção resenhada por balanços da área desde Melo (1999) até Marques e Souza (2016) é suficiente para demonstrar o amadurecimento e a complexificação do debate nacional. Em período recente, a implementação, antes relativamente pouco estudada, passou a ser também objeto de interesse sistemático no Brasil (Faria, 2012).

A exemplo da literatura internacional, estudos nessa linha vêm evidenciando que detalhes das formas de entrega final das políticas – sejam de natureza institucional, sejam associados a instrumentos de políticas ou à ação dos agentes envolvidos – possuem efeitos importantes sobre os resultados, a eficácia e a resolutividade da ação governamental. No entanto, apesar dos avanços recentes, ainda são relativamente raras entre nós as investigações que focam diretamente os efeitos de processos de implementação sobre a (re)produção de desigualdades sociais na prestação de bens e serviços públicos.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea) e do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (Escola Nacional de Administração Pública – Enap).

2. Professora adjunta do bacharelado e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professor associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF).

4. Este capítulo foi elaborado a partir das apresentações e dos debates realizados na mesa-redonda "A implementação de políticas: o lugar das interações burocratas-público-alvo na (re)produção de desigualdades sociais", realizada no XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em outubro de 2016. Os autores agradecem a Eduardo Marques, que, além de ter coordenado e atuado como debatedor na referida mesa, ofereceu comentários e sugestões que contribuíram para a elaboração deste texto.

Esse é justamente o tema deste capítulo, ao discutir contribuições recentes da literatura internacional relativas à análise da atuação de burocracias implementadoras de políticas públicas, com especial interesse para o seu papel na reprodução de padrões de inclusão, exclusão e desigualdades sociais. Até o momento, os debates no Brasil têm sido influenciados quase que somente pelas contribuições originais da literatura anglo-saxã, elaboradas nos anos 1980.

Em relação a esse quadro, este capítulo volta-se para a ampliação dos horizontes do debate, ao sistematizar as principais perspectivas analíticas presentes nos debates teóricos contemporâneos recentes da tradição anglo-saxã, assim como nos debates franceses e alemães, ainda pouco enraizados por aqui. Entende-se que esse conjunto de referenciais pode contribuir substancialmente para os estudos sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas no Brasil.

É já longo o percurso da ideia de burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e do estudo do seu lugar na implementação de políticas desde os trabalhos pioneiros de Michael Lipsky (1980). Em sentido geral, os estudos dos anos 1980 sobre implementação do tipo *bottom up* produziram consequências bem mais amplas do que apenas a investigação detalhada da entrega final das políticas. Ao introduzir fortes argumentos contra a centralidade da decisão, assim como ao complexificar o modelo teórico de burocracia, essa literatura produziu um deslocamento amplo na interpretação sobre a produção de políticas.

De certa forma, tal literatura preencheu analiticamente a distância entre, de um lado, a abstração ideal-típica da burocracia weberiana e os modelos propositivos de comando e controle da administração pública, e, de outro, os processos políticos concretos envolvidos com a operação do Estado nas fases finais de entrega das políticas públicas. A posterior interpretação das fases do ciclo de políticas como superpostas e interpenetradas foi também, em grande parte, efeito dos deslocamentos produzidos por essa literatura.

Evidentemente, o estudo dos agentes da entrega final de políticas em si também trouxe grandes avanços. A definição das especificidades desses agentes e dos comportamentos advindos da sua posição no processo de produção de políticas deu origem a uma longa e já profícua agenda de pesquisa. Os estudos clássicos anglo-saxões iluminaram as escolhas e os conflitos de tais atores com os usuários finais e com os escalões superiores da burocracia a partir da ideia de discricionariedade, e caracterizaram a sua posição, esgarçada entre a lealdade à aplicação impessoal weberiana da regra e a personalização advinda do contato direto com a demanda das políticas.

Contudo, essa tradição pouco destacou as posições de tais agentes na estrutura social, suas conexões com grupos e organizações sociais e os efeitos dessas conexões sobre os julgamentos e as escolhas socialmente informados embutidos no

exercício da discricionariedade. O destaque aos agentes também reduziu os aprendizados sobre as interações propriamente ditas ocorridas na entrega das políticas. Uma parte importante dessas limitações é enfrentada pela literatura mais recente, tal como será exposto adiante.

O capítulo encontra-se organizado da seguinte forma. Parte-se de perspectivas macro em direção a olhares que articulam os níveis meso e micro. Na segunda seção, após esta introdução, abordam-se a atuação estatal e os processos de implementação de políticas a partir da perspectiva sistêmica, construindo-se diálogos entre a ação dos burocratas de nível de rua e a sociologia alemã de Niklas Luhmann, por meio dos quais se ressalta e se problematiza a imprevisibilidade da ação do Estado. A terceira seção direciona o foco aos efeitos distributivos de decisões e julgamentos dos burocratas, por meio da recuperação dos principais elementos do modelo clássico anglo-saxão e da atualização da produção mais recente de autores vinculados a essa tradição.

A quarta seção, por sua vez, propõe um olhar clínico sobre as situações de interação que dão concretude cotidiana às políticas públicas. Apresenta-se a literatura francesa da sociologia do guichê, informada pela sociologia da ação pública, pelos trabalhos de Pierre Bourdieu e pelo interacionismo simbólico norte-americano. Em cada um desses momentos, a atenção recai sobre as contribuições dessas diferentes perspectivas analíticas (seus principais conceitos e chaves de análise) para o entendimento da reprodução de desigualdades a partir de processos de implementação. Por fim, na quinta seção, conclui-se com uma breve síntese dessas contribuições em termos de uma agenda de pesquisa sobre burocracias implementadoras e (re)produção de desigualdades sociais.

2 DECISÕES E INTERAÇÕES ENTRE BUROCRATAS E SEUS PÚBLICOS NA TEORIA DOS SISTEMAS ALEMÃ

Os efeitos da implementação de políticas públicas sobre trajetórias de inclusão e exclusão social podem ser analisados a partir da sociologia da administração pública alemã, na sua vertente teórico-sistêmica, do sociólogo Niklas Luhmann. Trata-se da única tradição de análise sobre a burocracia e a sociologia da administração na Alemanha que incorporou, ainda que muito recentemente (começo dos anos 2000), o debate sobre a atuação dos burocratas de nível de rua com Lipsky (Weinbach, 2014).

Os primeiros trabalhos de Luhmann foram sobre sociologia das organizações (Luhmann, 1964; 1966). Embora não tratassem diretamente do tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua na interação com o público, tocavam este tema a partir da crítica ao modelo weberiano, especialmente às concepções de comando e controle, impessoalidade e formalidade das estruturas de conduta. Para Luhmann (1964), a atuação de indivíduos em papéis organizacionais não se orienta apenas por normas impessoais, formalmente definidas e fixadas em cadeias hierárquicas de comando e controle.

Organizações são para ele, desde esse período, sistemas sociais que operam com uma variedade estrutural muito peculiar, combinando estruturas formais e estruturas informais. Para apreender esta variedade estrutural, ele formula, por exemplo, o conceito de ilegalidades necessárias (*brauchbare Illegalitäten*): a ideia de que, para que as organizações operem e funcionem produzindo ordem social, e isto inclui obviamente organizações implementadoras de políticas públicas, elas precisam de ilegalidades, não necessariamente no sentido jurídico do termo, mas também no sentido ameno de desvios em relação a normas oficiais e formais (Luhmann, 1964, p. 86). Estes desvios não são apenas inevitáveis, são também necessários para a produção de ordem social no nível de organizações autodescritas e autoapresentadas como formais.

Outro aspecto que permite introduzir a teoria sistêmica de Luhmann nesse debate sobre a interação entre burocratas de nível de rua e público é sua abordagem multidimensional sobre o tema da inclusão e da exclusão. Para Luhmann (1997), não há, na sociedade moderna, uma estrutura social unitária de desigualdade[5] ordenando as chances de inclusão e exclusão social dos indivíduos. Cada sistema social – as organizações e as interações são dois tipos distintos de sistemas sociais – define suas estruturas e critérios de inclusão e exclusão, ainda que levando em conta restrições que o ambiente (inclusive os demais sistemas) impõe.

Portanto, trata-se de uma noção multidimensional, correlacionada à diferenciação de sistemas sociais e à pluralização intrassistêmica das estruturas de inclusão e exclusão associada a esta diferenciação. Disto resulta que os efeitos das organizações implementadoras de políticas, como sistemas sociais específicos, e os efeitos das interações entre burocratas de rua e público precisam ser pensados como efeitos específicos de cada sistema envolvido no processo de implementação.

Isso se liga, dentro da teoria sistêmica, ao que se conceitua como dupla diferenciação da sociedade. A sociedade é diferenciada, em primeiro lugar, em subsistemas funcionais, como política, economia, direito, ensino, ciência, família, religião, arte, esporte etc. Estes subsistemas se caracterizam para a autonomização de lógicas binárias de valores, como verdade/não verdade, na ciência; licitude/ilicitude, no direito; governo/oposição, na política; capacidade de pagar/incapacidade de pagar, na economia; aprendido/não aprendido, no ensino; transcendente/imanente, na religião etc. (Luhmann, 1997).

Nesse contexto, o autor afirma que, apesar de serem sistemas autônomos de interação, os encontros entre burocratas de nível de rua e público são também operações do sistema político-administrativo em uma sociedade funcionalmente diferenciada

5. Estrutura social unitária é a ideia de que o acesso dos indivíduos a bens e recursos socialmente relevantes pode ser explicado a partir de uma mesma estrutura social, e não a partir de várias estruturas sociais. A sociologia de Luhmann se opõe a esta ideia com o conceito multidimensional de inclusão (Luhmann, 1997).

(Luhmann, 2012). O sistema político-administrativo opera em um ambiente social caracterizado por lógicas sociais diversas e autônomas em relação a ele. Não pode ser visto como sistema central da sociedade, visto ser a sociedade funcionalmente diferenciada.

Práticas político-administrativas não controlam nem conduzem os processos e as práticas sociais de outros âmbitos sistêmicos, tampouco os processos de implementação de políticas, já que estes são coproduzidos por outras lógicas sistêmicas funcionais, organizacionais e interacionais (Brans, 1997). Estes processos de implementação devem ser pensados como constituídos por relações relativamente imprevisíveis entre o sistema político-administrativo e outros sistemas. Por exemplo, entre o sistema político-administrativo e o sistema educacional, no caso de uma política pública de ensino; ou entre o sistema político-administrativo e o sistema de saúde, no caso, por exemplo, da Estratégia Saúde da Família (Lotta, 2015).

Nesse cenário, o tema da (relativa) ingovernabilidade do Estado (Dutra e Macedo, 2013) em face do resultado da política pública, sobretudo em relação à implementação, já é algo plenamente previsto na teoria de Luhmann. Deste modo, ela permite reelaborar a concepção de Estado, internalizando conceitualmente a imprevisibilidade que os resultados e a implementação representam em relação às normas e às diretrizes formais e oficiais, como no caso das interações entre burocratas de nível de rua e público.

Assim, o Estado, definido em Luhmann (2012) como autodescrição unificadora do sistema político-administrativo, não pode mais ser visto como uma espécie de centro da sociedade com a pretensão de conduzir o processo de implementação, mas como sistema que irrita outros sistemas funcionais e é por eles irritado. Consequentemente, o Estado afeta, por exemplo, as trajetórias de inclusão e exclusão que os indivíduos vivenciam no sistema de saúde, no sistema econômico, no sistema de ensino.

No entanto, a diferenciação funcional não basta para descrever as práticas sociais, entre as quais estão incluídos os processos de implementação de políticas públicas. É necessário levar em conta, de forma combinada com o uso do conceito de diferenciação funcional, um segundo tipo de diferenciação. Trata-se da diferenciação de níveis distintos de construção da ordem social: sociedade, organização e interação. A sociedade abarca os sistemas funcionais, que transcendem, como vimos, organizações e interações; e se constitui na condição de sociedade mundial única e singular.

Abaixo, em um segundo nível, estão as organizações (incluindo os Estados nacionais e suas políticas públicas) como sistemas baseados na construção de sentido de ações realizadas ou descritas como decisões. Não se trata de dizer que tudo que acontece em uma organização seja realizado, da perspectiva dos indivíduos envolvidos, como uma decisão. Na sua autoconstituição sistêmica, entretanto, as

organizações se diferenciam de seu meio descrevendo os elementos do mundo como decisões, o que as transforma em unidades de sentido que valem como decisões.

Assim, organizações são sistemas de tipo específico, pois se diferenciam de seu ambiente societal caracterizando-se como encadeamentos autônomos e recursivos de decisões. Em tais encadeamentos, decisões são transformadas em passado (coisa decidida) e servem como premissas para outras decisões, sem eliminar, porém, o elemento de contingência e incerteza embutido na própria ideia de decisão.

O terceiro nível é precisamente o nível das interações, que se caracteriza pela copresença dos participantes. Um sistema de interação se diferencia de seu meio (se constitui) quando os participantes, de forma recíproca, percebem que são notados à medida que a percepção da copresença se instaura. Esta é exatamente a situação de guichê, em que burocratas interagem com o público.

O problema fundamental aqui é que nem toda implementação de políticas articula esses três níveis de formação sistêmica e nem toda área de política pública articula esses três níveis com o mesmo grau de importância. Em termos mais específicos dos efeitos da interação entre burocrata de rua e público, podemos elaborar a seguinte hipótese de trabalho: quanto maior for o peso deste tipo de interação para a implementação da política, ou seja, quanto mais a entrega da política pública consistir na coprodução de resultados por meio da interação entre agentes implementadores e público, maior será o peso das interações nas trajetórias de inclusão e exclusão.

Por exemplo, uma política de renúncia tributária produz efeitos de desigualdade muito claros, mas não por meio da interação. Ela não precisa ser coproduzida na interação cotidiana entre burocratas de rua e cidadãos, embora ela talvez dependa de interações políticas pontuais na sua formulação. Já no Programa Saúde da Família, o peso da interação na produção dessa política é muito maior, em vários aspectos, inclusive quanto aos efeitos da política em termos de inclusão ou exclusão.[6] Isto abre a possibilidade de se construir uma tipologia da implementação de políticas a partir do peso relativo de interações para os resultados da política.

Para isso, é preciso definir exatamente o lugar dos burocratas de nível de rua na teoria sistêmica de Luhmann. O ponto de referência é o desnível de complexidade entre os sistemas sociais envolvidos na implementação e o ambiente, seja este ambiente formado por interações ou pelo sistema psíquico de cada indivíduo que ocupa o papel de burocrata: por meio de papéis formais (cargos), as organizações implementadoras tentam enquadrar (reduzir) as possibilidades de conduta dos indivíduos, por meio da formalização de expectativas de ação, mas as situações

6. "Organizações que se ocupam da transformação de pessoas (...) possuem traços muito atípicos, e isto porque suas comunicações são intensivas em interação e menos fixadas pela escrita" (Luhmann, 1992, p. 122, tradução nossa).

cotidianas de interação com o público são mais complexas, assim como a individualidade psíquica de cada burocrata. Como sistema psíquico dotado de complexidade interna própria, e por isto não transparente, os indivíduos que ocupam o papel de burocrata de nível de rua trazem imprevisibilidades que a organização não pode absorver sozinha, deixando às interações uma participação relevante na redução desta complexidade.

Para Luhmann (1981), o Estado de bem-estar social pode ser definido como mediador de inclusão. Desenvolve o compromisso crescente do sistema político em ampliar e intensificar a inclusão política (cidadania), desdobrando-a em múltiplas dimensões (civil social, econômica etc.), que envolvem a sua inserção em outros sistemas funcionais, como saúde, educação, economia e família.

Para desempenhar esse papel, o Estado de bem-estar social lança mão, em geral, dos mecanismos do dinheiro e da lei, envolvendo economia e direito na ampliação da inclusão social e buscando influenciar as decisões das organizações implementadoras por incentivos financeiros e jurídicos. No entanto, quando a inclusão mediada pelo Estado depende de mudanças identitárias, produzidas pelas organizações e incorporadas pelos indivíduos, dinheiro e lei não se mostram mecanismos suficientes.[7]

Um dos efeitos empiricamente observados da redução de complexidade de sistemas de interação por organizações implementadoras é a prática de "sermões" morais em torno da contratualidade sobre padrões de comportamento e volição. Como demonstra Weinbach (2014) em estudo sobre as interações entre burocratas e desempregados beneficiários de transferências de renda na Alemanha, as interações entre burocratas e usuários são reguladas pela expectativa dos primeiros de que os segundos demonstrem "vontade de trabalhar" como critério de classificação moral que incide sobre a concessão ou a manutenção de benefícios.

Da perspectiva da organização, essa vontade deve ser verificada pelo cumprimento dos "acordos de integração" (por exemplo, cursos de língua, formação profissional). No entanto, como se trata de mudança da pessoa, a interação tem papel preponderante e traduz, nos seus próprios termos, o cumprimento dos acordos: verifica-se grande discricionariedade, a ponto de falhas serem rigorosamente punidas ou não, pela renovação do compromisso. As interações se afirmam como campo pré-decisório (e pós-decisório) das organizações.

Portanto, o tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, além de chamar atenção para os efeitos da diferenciação da sociedade em sistemas

7. "Algo que não pode ser obtido por meio de lei e dinheiro é a mudança da pessoa enquanto tal (...), a área social atualmente abordada em termos de *people processing* não pode ser controlada de um modo técnico-causal por meio de lei e dinheiro" (Luhmann, 1981, p. 97, tradução nossa).

funcionais e níveis de formação sistêmica (sociedade, organização, interação) sobre a imprevisibilidade da ação estatal na implementação, também destaca o papel das interações no funcionamento do Estado e nas suas relações com a sociedade. Nestas interações se constroem e se reproduzem categorias morais ("bom cliente", "bom pobre", "preguiçoso" etc.) que classificam os indivíduos em merecedores e não merecedores, categorias que coestruturam decisões organizacionais, chances e trajetórias de inclusão e exclusão (Weinbach, 2014).

3 OS EFEITOS DISTRIBUTIVOS DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA LITERATURA ANGLO-SAXÃ

A literatura anglo-saxã tem se dedicado, há mais de três décadas, ao aprofundamento da compreensão dos processos de implementação, com especial atenção sobre os burocratas de nível de rua na influência deste processo. Desde o trabalho seminal de Lipsky (1980), diversos autores se dedicaram, a partir de diferentes correntes analíticas, a compreender como os implementadores atuam e alteram os resultados das políticas. Essa compreensão se baseou no reconhecimento de que, contrariamente a uma visão simplista da burocracia como um sistema de comando e controle, agentes de implementação na ponta tomam uma série de decisões relativas à execução cotidiana dos seus serviços, em função da inevitável discricionariedade de que dispõem na prática.

A partir daí, essa margem para tomada de decisão dentro de um contexto de regramentos (formais ou informais) tornou-se um problema privilegiado para essa literatura, a qual veio a interrogar as motivações envolvidas no uso da discricionariedade (profissionalização, *coping*, incentivos, sistemas de capacitação etc.) e os efeitos do seu exercício para as políticas e seus resultados. Em suma, os resultados das políticas passaram a ser compreendidos pela forma como a discricionariedade é exercida por burocratas de linha de frente, contextualizando suas decisões em lógicas organizacionais, gerenciais ou profissionais mais amplas.

Embora a problemática da (re)produção de desigualdades sociais não tenha sido central para essa literatura, é possível identificar um conjunto de chaves analíticas que pode ser bastante útil para esse propósito. O próprio Lipsky (1980) levanta diversos efeitos do exercício da discricionariedade que poderiam ser vistos como efeitos distributivos da discricionariedade:

- os processos de categorização de indivíduos (quando burocratas transformam demandas individuais em categorias padronizadas);
- a distribuição de efeitos e benefícios (quando burocratas optam como e para quem distribuem quais e quantos benefícios e sanções);

- o ensinamento aos usuários de como se comportar perante o Estado (quando burocratas ensinam como devem se vestir, o que devem falar, as regras da política etc.); e
- a determinação de contextos e a intensidade de interações (quando burocratas determinam quando, onde, como e quantas vezes vão interagir com usuários).

Nesses elementos há claros efeitos potencialmente distributivos da discricionariedade, na medida em que as decisões podem afetar o acesso dos usuários, a promoção de inclusão/exclusão e o tratamento desigual entre eles. Em uma análise dos desdobramentos mais recentes da literatura, ficam ainda mais evidentes as chaves analíticas que podem ser usadas para observar os efeitos distributivos da implementação.

Com relação aos processos de categorização, por exemplo, o trabalho de Tony Evans (2011), que busca entender o efeito das profissões sobre a discricionariedade dos burocratas, ressalta a determinação da elegibilidade como efeito das ideologias profissionais. Para ele, certas profissões estão mais voltadas ao bem-estar dos usuários, enquanto para outras isso não seria uma preocupação. O efeito profissional sobre a categorização (e a construção de elegibilidades) teria, assim, um potencial de produção de desigualdades.

Kathryn Ellis (2011), por sua vez, analisando a atuação dos profissionais de assistência social, demonstra que certos tipos de burocrata atuam como *gatekeepers*, testando as elegibilidades dos usuários e abrindo ou fechando as portas do acesso ao Estado. A mesma ideia é usada por Brodkin e Majmundar (2010), argumentando que certas organizações implementadoras atuam como *gatekeepers* e são formalmente autorizadas a interpretar e aplicar regras de elegibilidade, criando custos adicionais de acesso.

Com relação aos processos de distribuição de benefícios e sanções, parte da literatura aponta que a implementação pode promover distribuição equitativa ou não dos benefícios e das sanções, que, vistos de outra forma, poderiam ter efeitos distributivos e desiguais. Durose (2011), por exemplo, afirma que certos burocratas, para cumprirem suas metas, desenvolvem estratégias de *reaching*, *enabling and fixing*, de modo a chegarem em grupos mais excluídos.

Há também várias pesquisas que mostram os efeitos de desigualdades étnico-raciais nas políticas, especialmente entre aqueles autores que advogam pela ideia de representatividade burocrática também na implementação. Para estes autores, uma das formas de se garantir um processo de implementação mais responsivo poderia ser construída com a seleção de burocratas representativos da população, ou seja, que tivessem perfil territorial ou sociodemográfico semelhante àquele dos usuários dos serviços.

Isso permitiria, por um lado, maior capacidade de tomada de decisão aderente às necessidades da população e, por outro, garantiria maior capacidade de cobrança dos burocratas por parte dos usuários, na medida em que se estabeleceria uma relação de menor assimetria entre eles. Além das pesquisas sobre representatividade burocrática, há ainda diversas outras pesquisas que mostram resultados desiguais da distribuição de benefícios e sanções, como nos trabalhos de Korteweg (2003), Rosenthal e Peccei (2006) etc.

Analisando a produção desde 1980, Brodkin (2012) aponta que a literatura avançou aprofundando em algumas grandes temáticas que também podem ser vistas como chave para se pensar nos efeitos distributivos da atuação dos burocratas, como: os mecanismos de *coping* (estratégias para lidar com as pressões e fazer a política acontecer); as ações voltadas à eficiência, incluindo introdução de mecanismos de mensuração de *performance*; e o papel das organizações nas decisões (limites à explicação individual das decisões).

Após analisar os avanços da literatura, Brodkin (2012) sugere a ideia de que a exclusão/inclusão é um não tema na literatura, apontando temas emergentes que devem ser explorados futuramente, como a função distributiva das práticas informais dos burocratas no acesso a serviços e benefícios; a ideia de mediação de *status* sociais e identidades; e as análises sobre como os esforços dos pobres são mediados por dimensões sobre a justiça social.

Essas lacunas da literatura, apontadas por Brodkin (2012), evidenciam como, embora haja chaves analíticas importantes que nos permitem fazer uma conexão entre os temas de implementação e desigualdades, há uma lacuna ainda grande no *mainstream* de estudos sobre implementação relativa à relação entre burocracia e (re)produção de desigualdades.

Em busca de abordagens alternativas, no entanto, encontramos na literatura americana uma corrente que tem buscado fazer essa aproximação temática. Embora não tenha espaço central ainda nos estudos de implementação, optamos por apresentá-la, visto que traz importantes conexões com as abordagens francesa e alemã.

Inspirados nas perspectivas de Frederisckson sobre política e equidade,[8] Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) propõem um reposicionamento do olhar para os burocratas que os coloca como pessoas que atuam para os cidadãos a partir de posições de poder, ao mesmo tempo que são empurrados por forças institucionais, pelas lógicas culturais de merecimento que carregam e por determinações coletivas construídas por meio da troca de histórias entre eles. A partir de análises sobre narrativas construídas por professores, assistentes sociais e policiais a respeito de seus trabalhos, os autores constroem uma análise da atuação dos burocratas que traz à luz uma disputa entre dimensões legais e culturais na sua atuação.

8. Ideia de que a equidade vem à tona quando a administração pública encontra os cidadãos e ali se concretiza.

Para os autores, burocratas não se veem como executores de regras nem como profissionais do Estado. Eles se veem como pessoas que trabalham para os cidadãos e descrevem sua ação como fazedores de julgamentos normativos sobre as situações que encontram. Analisando como os burocratas narram seus próprios trabalhos, os autores denunciam um erro na literatura *mainstream* em descrevê-los como *state-agents*, ou seja, como atores que representariam o Estado, já que eles próprios constroem suas narrativas se colocando como *citizen-agents*, ou seja, atores que trabalham para os cidadãos e respondem a eles. Esta mudança de olhar se torna a base fundamental para avançar na compreensão das ações dos burocratas como colocado em suas teorias.

Para Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), existe uma tensão entre as regras e as situações reais apresentadas pelos cidadãos nos espaços de encontro. É neste espaço de tensão que aparecem os julgamentos normativos dos burocratas. Regras e normas definem o jeito certo de fazer as coisas, mas a tensão entre as regras e as situações reais cria condições nas quais o jeito certo precisa ser negociado, e a negociação ocorre por meio dos julgamentos.

Os julgamentos dos burocratas, portanto, ficam no espaço entre a ordem normativa corrente e as necessidades e circunstâncias dos cidadãos nos ambientes de encontro. Para observar a equidade social em ação, devemos focar os julgamentos normativos feitos pelos burocratas, a sua agência e as forças institucionais dentro e fora do Estado que moldam esses julgamentos.

Tais julgamentos, afirmam os autores, operam em um processo de classificação identitária dos usuários atendidos, visto que os burocratas analisam quem eles são, os colocam em grupos de pertencimento e os classificam entre os merecedores, ou não, das políticas. Suas decisões, portanto, têm uma dimensão de classificação identitária, cujo resultado interfere em processos de inclusão e exclusão social dos usuários.

Os autores propõem, assim, duas mudanças de lógica. A primeira é usar o conceito de agência em vez de discricionariedade. Para eles, discricionariedade é a autoridade dada aos burocratas de nível de rua para adaptarem as regras às circunstâncias em uma lógica consistente com a autoridade política e hierárquica. Não há, nessa perspectiva, um foco em estratégias que aparecem a partir dos processos de julgamento para a conformação das leis nem um foco nas interações.

Por sua vez, o conceito de agência (ou habilidade de formar julgamentos e fazer ações) considera que: *i*) agência é inerente aos humanos e sua habilidade para usar linguagem, não precisando ser delegada ou legitimada por regras; *ii*) a capacidade de formar julgamentos e agir não existe apartada do sistema social (agência não existe fora de estruturas, assim como as estruturas não têm vida sem agência); e *iii*) a expressão da agência é profundamente social, na medida em que se concretiza em interações.

A segunda mudança conceitual proposta pelos autores é usar a ideia de improvisação pragmática em vez de tomada de decisão discricionária. Para eles, a ideia de decisão discricionária traz em si uma ideia de mudança como desvio, seguindo ainda a lógica de comando e controle. Já a improvisação pragmática tem vantagens por entender a adaptação entre regras e circunstâncias não como desvios, mas como inovação e criatividade. Burocratas, ao improvisarem, não apenas implementam, mas dão sentido à política. É a partir desse sentido dado à política, feito a partir dos processos de julgamento que permeiam a improvisação pragmática e o uso da agência, que a inclusão e a exclusão operam de fato.

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) trazem uma perspectiva interessante para pensar a implementação e a atuação dos burocratas a partir de seus julgamentos e da construção da ideia de merecimento (ou não), cujas classificações estão altamente inseridas e influenciadas por contextos sociais e são potenciais (re) produtoras de desigualdades sociais.

Em suma, embora o problema da (re)produção de desigualdades não seja tomado como central para a literatura anglo-saxã sobre burocracia de nível de rua, esta não deixa de trazer alguns *insights* bastante úteis para análises mais profundas sobre como a atuação dos burocratas de nível de rua tem resultados distributivos e pode impactar processos de inclusão e exclusão social. Destaca-se, especialmente, uma corrente analítica relativamente mais recente que tenta trazer este olhar de forma mais explícita, analisando a ideia de julgamentos normativos produzidos pelos burocratas no processo de implementação e que têm como consequência efeitos distributivos e potencialmente impactantes na (re)produção e na diminuição das desigualdades.

4 INTERAÇÕES E DESIGUALDADES: CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA DO GUICHÊ FRANCESA

A literatura sobre burocracia de nível de rua de origem anglo-saxã, tal como visto, desenvolveu-se fortemente ancorada nos binômios discricionariedade-decisão e, mais recentemente, agência-improvisação pragmática para compreender a forma por meio da qual agentes de linha de frente influenciam os resultados e o desempenho de programas e serviços públicos. É justamente nesse ponto que a sociologia do guichê se diferencia e pode oferecer contribuições interessantes.

Primeiramente, a compreensão centrada em decisões é substituída pelo foco analítico sobre as interações cotidianas entre funcionários e usuários de serviços públicos e o seu caráter constitutivo das políticas públicas. Em segundo lugar, a sociologia do guichê extrai do estudo dessas interações elementos analíticos-chave para a compreensão de como processos de implementação de políticas podem envolver a reprodução de desigualdades sociais. Assim, ao combinar o papel das interações com uma atenção à desigualdade, a sociologia do guichê oferece recursos adicionais para uma reflexão sobre os efeitos sociais da implementação.

A sociologia do guichê nomeia um conjunto de estudos que começou a emergir na França a partir de meados da década de 1990. Trata-se de análises que visaram compreender o Estado em ação (Jobert e Muller, 1987) e se debruçaram sobre os guichês dos serviços públicos, em áreas tão diversas quanto assistência e seguridade sociais, saúde, habitação, imigração, segurança pública, serviços postais, financeiros e cartoriais. Nesses estudos, os guichês instanciam fronteiras, liminaridades e dão lugar aos encontros – físicos ou virtuais[9] (que prescindem do típico balcão/janela) – entre cidadãos, usuários ou beneficiários de serviços, de um lado, e burocratas ou funcionários de empresas e organizações não governamentais (ONGs) executores de serviços públicos, de outro.

Essa literatura se desenvolve a partir de uma trajetória que não se confunde com a evolução histórica mais geral dos debates no campo da implementação de políticas públicas, a partir dos anos 1970, nos Estados Unidos, resultantes da aproximação entre estudos da ciência política e da administração pública. A sociologia do guichê tem suas origens teóricas no pensamento sociológico da segunda metade do século XX. Sua emergência deriva da confluência de dois fatores:

- as reformas de modernização do serviço público na França, empreendidas a partir do final da década de 1980, que envolviam preocupações relativas à adaptação dos serviços públicos aos segmentos vulneráveis da população e aos territórios desfavorecidos como elemento necessário à manutenção da coesão social; e
- os aportes teóricos da sociologia da administração francesa (Crozier, 1964; Crozier e Friedberg, 1977) e do interacionismo simbólico norte-americano (Goffman, 1968), com destaque especial às noções de papel social e de coprodução da inteligibilidade em situações de interação.

Essa confluência entre a necessidade de reformas e modernização da administração e as perspectivas teóricas em destaque tornou as interações ao guichê um objeto privilegiado tanto de pesquisas quanto de ações governamentais naquele país.

Em uma das obras mais emblemáticas da sociologia do guichê francesa, Vincent Dubois (1999) acrescenta ainda os *insights* da sociologia crítica bourdieusiana, formando uma espécie de interacionismo crítico. Dubois desenvolveu um meticuloso estudo sobre a Caisse d'Allocations Familiales (CAF), no qual analisou as interações cotidianas entre burocratas e usuários na provisão de benefícios sociais e transferência de renda para as camadas mais empobrecidas e desestruturadas da sociedade francesa.

9. As interações mediadas por telefone, internet e demais tecnologias de informação e comunicação têm se apresentado como problemática emergente e com implicações interessantes para as análises da sociologia do guichê (Vitalis e Duhaut, 2004; Weller, 1997).

O autor insiste que a descrição fina das práticas individuais nas situações de interação precisa ser colocada em perspectiva mais ampla, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual elas se inserem. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário, existem agentes sociais portadores de atributos e disposições – informados pela posição que ocupam na estrutura social – que influenciam a forma e o desenvolvimento de suas relações com o público.

A vertente inaugurada pelo trabalho de Dubois apresenta um conjunto de chaves analíticas úteis para reflexões sobre as relações entre implementação e (re) produção de desigualdades sociais. A primeira delas diz respeito à percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários nos guichês do serviço público. De um lado, os usuários são colocados diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro lado, acrescentam-se a opacidade administrativa, os requisitos de conhecimento e o domínio de linguagem técnica, e de outro, finalmente, as incertezas e o tempo do funcionamento burocrático.

Desse encontro, Dubois identifica a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois, à dependência financeira em relação ao serviço/benefício (CAF) acumula-se uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento administrativo das demandas e dos processos dos usuários.

Esses encontros estruturalmente assimétricos fazem com que interações de caráter supostamente administrativo se revistam de um poder normativo, que passa pelo controle burocrático das identidades ao guichê e seu decorrente potencial de violência simbólica, uma vez que impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social. Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares passam a ser enquadradas e ter de caber em categorias administrativas restritivas e frequentemente estigmatizantes (por exemplo, família desestruturada, cotista, usuário/inscrito em determinado programa etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação. Nesse contexto, "a mera aplicação de categorias administrativas se torna uma atribuição de *status* e a apreensão da relação administrativa equivale a uma reapreensão das normas da vida social" (Dubois, 1999, p. 138, tradução nossa).

Um exemplo dessa violência no controle de identidades pelos agentes do guichê é retratado por Alexis Spire a partir de seu estudo das interações entre demandantes de asilo e funcionários de uma agência local da autoridade imigratória francesa. Em um caso que envolve a renovação da permissão de residência, o autor narra a interação observada:

> um senhor idoso caminha apoiado em muletas e entrega o formulário à funcionária sentada ao guichê. No campo de identificação de sua nacionalidade, ele escreveu "curdo" e a funcionária lhe demandou que corrigisse. Ele pareceu não compreender a orientação. Ela, então, começa a gritar: "não há uma nacionalidade curda, coloque turco!". O homem confirmou que se apresentava como curdo e que era por esta razão que vinha demandar o asilo. A funcionária o ameaçou de não registrar sua demanda e lhe mandar de volta para a fila. Com ar aterrorizado, ele pega de volta o formulário com a mão trêmula e tenta explicar à funcionária que ele não sabe escrever. Ela, então, escreveu "turco" sobre uma folha em branco, entregando-lhe para copiar a fórmula correta para o bom andamento do formulário com o seu pedido (Spire, 2008, p. 65, tradução nossa).

O trabalho de Yasmine Siblot acrescenta referenciais importantes para se pensarem os efeitos das relações administrativas sobre a trajetória social e a produção de um sentido de lugar dos usuários. Por meio do estudo de trajetórias biográficas individuais e familiares de usuários de diferentes serviços, todos residentes em um mesmo bairro popular da periferia parisiense, a autora argumenta que as diferentes relações que podem ser estabelecidas com instituições públicas prestadoras de serviços sociais podem ser decisivas na constituição de um sentido de lugar social para esses indivíduos. Isso porque essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre a sua localização social.

Com base na análise das trajetórias biográficas, a autora constrói uma tipologia que salienta como, para alguns, a experiência de relação administrativa serve para confirmar sua distinção ascendente ou para aportar recursos para a estabilização de uma posição social. Para outros sujeitos, a dependência de recursos e o sentimento de ter de pedir esmola às instituições produzem uma percepção de decadência, que leva a um ressentimento em relação às instituições e às políticas públicas por elas providas (Siblot, 2006).

Finalmente, a relação entre burocratas e usuários nas trincheiras do serviço público também precisa ser analisada como elemento constitutivo do sentido de lugar e posição social destes agentes encarregados da prestação do serviço. Tal como demonstrado no estudo de Siblot, os funcionários constroem e compartilham discursos sobre o público desfavorecido com o qual eles precisam lidar cotidianamente: a estranheza e a irracionalidade dos seus comportamentos, os quais impedem os funcionários de organizarem bem o serviço – por exemplo, "chegam todos na mesma hora, em bandos, no final do nosso turno, sempre deixam para a última hora" (Siblot, 2006, p. 108) –; a desconfiança em relação a demandas não usuais; o temor constante de fraudes; e as histórias de golpes.

Esses discursos coletivos têm um duplo caráter. São, por um lado, importantes elementos de uma solidariedade profissional, da sociabilidade entre os agentes, de sentimento de pertencimento e compartilhamento de dificuldades vividas.

Por outro lado, são uma forma de distinção que sublinha uma solidariedade social e operam um distanciamento dos usuários. "Ao condenarem os comportamentos do 'povo', os agentes do guichê valorizam os seus próprios" (Siblot, 2006, p. 108), e, assim, normas de classe se apresentam como um componente essencial das relações entre os agentes e o seu público.

Em suma, os exemplos aqui mobilizados nos permitem vislumbrar as potenciais contribuições da sociologia do guichê para os debates sobre implementação de políticas e desigualdade social no Brasil, e oferecem uma perspectiva analítica alternativa e, ao mesmo tempo, complementar às abordagens mais tradicionais (centradas em decisões). Afinal, tal como pontua Dubois,

> o guichê não é apenas o ponto de contato necessário entre políticas públicas e as populações a que elas visam (as políticas no guichê), mas constitui também o local no qual repousa um modelo operativo de uma intervenção pública que visa a regular essas populações (as políticas do guichê) (Dubois, 2010, p. 23, tradução nossa).

Assim, nessa perspectiva, as interações cotidianas que dão concretude à implementação de políticas públicas ganham um renovado *status* analítico e se tornam objetos privilegiados de reflexões voltadas para a compreensão dos processos de (re)produção de desigualdades sociais engendrados na ação estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou sistematizar as principais contribuições de três perspectivas teóricas presentes no debate internacional contemporâneo, chamando atenção para os conceitos e as chaves analíticas por elas oferecidos para uma reflexão acerca dos efeitos de processos de implementação sobre a (re)produção de desigualdades sociais na prestação de bens e serviços públicos. Como os debates sobre o tema no Brasil ainda são predominantemente marcados pelas contribuições originais dos anos 1980, buscou-se aqui uma atualização e uma ampliação dos horizontes de análise no país.

Nesse sentido, percebe-se que a teoria dos sistemas luhmaniana oferece uma embocadura mais abrangente para a integração de decisões e interações como parte das dinâmicas entre múltiplos sistemas sociais e seus ambientes na implementação de políticas. Ao lançar luz sobre a complexidade dessas articulações, a abordagem traz para o centro da discussão a imprevisibilidade da ação do Estado, abrindo caminho para reflexões sobre a heterogeneidade das políticas e das suas multifacetadas relações com as desigualdades sociais. No caso das interações entre burocratas e cidadãos, a teoria sistêmica permite delimitar o papel de formas de classificação de pessoas (julgamentos morais) ativadas nestas interações e atualizadas também nas decisões sobre inclusão e exclusão.

Verificou-se ainda que, apesar de as teorias e de os debates ancorados na literatura de origem anglo-saxã manterem suas preocupações centrais nas decisões dos implementadores finais, há uma emergente complexificação da compreensão da discricionariedade. Esta caminha no sentido de incorporar as profissões (suas visões sobre as políticas e seus objetos), os detalhes das estratégias dos burocratas e a forma como seus pertencimentos sociais e visões sobre equidade informam julgamentos normativos a respeito do merecimento dos usuários, gerando o que denominam de improvisação pragmática, com claras consequências em termos de efeitos distributivos, com impactos sobre a diminuição ou a reprodução das desigualdades.

Em paralelo, a abordagem da sociologia do guichê francesa complementa a perspectiva anterior no sentido de privilegiar um olhar sobre as interações sociais envolvidas na entrega final dos serviços públicos, analisando as estratégias dos agentes, informadas por suas visões sobre as políticas e seus demandantes, e por suas posições sociais e trajetórias pessoais. Esses elementos geram consequências para a coesão e o pertencimento sociais, assim como para as assimetrias de poder entre burocratas e demandantes, possuindo potenciais efeitos sobre as desigualdades sociais involucradas na produção cotidiana de políticas.

Reconhece-se que há ainda uma lacuna enorme de estudos teóricos e empíricos que conectem melhor esses temas, especialmente em contextos de alta desigualdade, como o Brasil. Nessas situações, a atuação de burocratas de nível de rua na implementação de políticas tende a se apresentar como uma das poucas portas de entrada dos cidadãos ao Estado para efetivação e usufruto de seus direitos sociais. Momentos de austeridade fiscal colocam direitos, políticas e serviços sociais sob pressão e reforçam o potencial de reprodução de desigualdades na implementação.

Assim, impõe-se uma agenda de estudos em torno da compreensão dos efeitos sociais da implementação de políticas públicas e das suas repercussões tanto para a gestão de políticas públicas quanto para as trajetórias e a qualidade de vida dos seus usuários. Considerando a baixa disseminação entre nós de perspectivas teóricas que possam auxiliar nesse esforço, espera-se que a sistematização apresentada contribua para o campo de estudos de políticas públicas, entrelaçando abordagens e perspectivas de análise da administração pública, da ciência política, da antropologia e da sociologia do Estado.

REFERÊNCIAS

BRANS, M. The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. **Public Administration**, v. 75, n. 3, p. 417-439, 1997.

BRODKIN, E. Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, p. 940-9, 2012.

BRODKIN, E. Z.; MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010.

CROZIER, M. **Bureaucratic phenomenon**: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système**. Paris: Editions du Seuil, 1977.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

_____. Politiques au guichet, politiques du guichet. *In*: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (Orgs.). **Politiques Publiques**: des politiques pour changer la société? Paris: Presses de Sciences Po., 2010.

DUROSE, C. Revisiting Lipsky: front-line work in UK local governance. **Political Studies**, v. 59, p. 9780-9995, 2011.

DUTRA, R.; MACEDO, M. M. Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas. **Conexão Política**, v. 2, n. 2, p. 11-49, 2013.

ELLIS, K. 'Street-Level Bureaucracy' revisited: the changing face of frontline. **Social Policy & Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, jun. 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing Street-Level Bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, 2011.

FARIA, C. A. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012.

GOFFMAN, E. **Asiles**: études sur la condition sociale des malades mentaux. Paris: Ed. Minuit, 1968.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action, politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KORTEWEG, A. Welfare reform and the subject of the working mother: get a job, a better job, then a career. **Theory and Society**, v. 32, n. 4, p. 445-480, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

LUHMANN, N. **Funktionen und folgenformaler organizationen**. Berlim: Duncker und Humblot, 1964.

_____. **Theorie der verwaltungswissenschaft**: bestandsaufnahme und entwurf. Köln; Berlim: Grote, 1966.

_____. **Politische theorie im wohlfahrtsstaat**. München: Günter Olzog Verlag, 1981.

_____. **Universität als milieu**. Bielefeld: Haux, 1992.

_____. **Die gesellschaft der gesellschaft**. Frankfurt: a.M. Suhrkamp, 1997.

_____. **Die politik der gesellschaft**. Frankfurt: a.M. Suhrkamp, 2012.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil? Avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. (Orgs.). **A ciência política no Brasil**: 1960-2015. Rio de Janeiro: FGV/ABCP, 2016. p. 321-347.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

_____. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. S1, p. S16-S23, 2012.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1999.

ROSENTHAL, P.; PECCEI, R. The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. **Human Relations**, v. 59, n. 12, p. 1633-1658, 2006.

SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartiers populaires. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SPIRE, A. **Accueillir ou reconduire**. Enquête sur les guichets de l'immigration. Paris: Raisons d'Agir, 2008.

VITALIS, A.; DUHAUT, N. NTIC et relation administrative: de la relation de guichet à la relation de réseau. **Revue Française d'Administration Publique**, v. 2, n. 110, p. 315-326, 2004.

WEINBACH, C. Moralische personenkategorien als transformationsmechanismus in politischen dienstleistungsbeziehungen: das beispiel der jobcenter-interaktion. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 43, n. 2, p. 150-166, 2014.

WELLER, J.-M. Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. **Réseaux**, v. 15, n. 82/83, p. 109-121, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins, 2003.

LUHMANN, N. **Organisation und entscheidung**. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.

OLSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

Parte III

A BUROCRACIA E SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

CAPÍTULO 11

FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Celina Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

De campeão latino-americano nos indicadores de pobreza e desigualdade, o Brasil experimentou melhoria nesses indicadores nas décadas analisadas nesta pesquisa devido a vários fatores políticos, institucionais e macroeconômicos, que permitiram a adoção de uma política ativa voltada principalmente para o combate à pobreza através de várias iniciativas tomadas pelo governo federal. Essas iniciativas compõem hoje o Sistema Brasileiro de Proteção Social que, como definem Cardoso Junior e Jaccoud (2005, p. 194), é o "conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza".[2]

Embora a ação do governo na assistência social date de 1938, a constituição da política nos moldes atuais conta com quatro grandes marcos institucionais: *i*) a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que instituiu a assistência social como parte da seguridade social, dedicou-lhe uma seção no capítulo Da Ordem Social, descrevendo seus objetivos e diretrizes (arts. 204 e 205) e incluiu a "assistência aos desamparados" como um dos direitos sociais (art. 6º); *ii*) a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, que, além de detalhar objetivos e diretrizes, define as regras para a gestão da política; *iii*) a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e *iv*) a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas), de 2005, que o regulamentou.[3]

---

1. Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA). Professora visitante do mestrado em ciência política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

2. O Sistema Brasileiro de Proteção Social deu origem aos sistemas nacionais de política pública. Esses sistemas resultam da listagem introduzida pela CF/1988 de políticas consideradas de competência partilhada ou comum entre as três esferas de governo. Um dos sistemas já regulados é o da assistência social.

3. Sobre a trajetória dessa política, ver, entre outros, Ipea (2009).

Esse novo modelo e seu marco regulatório apresentam profundas diferenças do modelo anterior, rompendo com o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75) rotulou de "cidadania regulada", ou seja, um "conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal". Em outras palavras, eram considerados cidadãos apenas os membros da comunidade que se encontravam localizados em uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Também se distancia das ações governamentais comandadas pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, as quais não se organizavam pelo princípio do direito, apresentando um caráter descontínuo, fragmentado, pulverizado, bem como frequentemente permeado por interesses clientelistas (Draibe e Riesco, 2009).

Para que o novo marco regulatório constituído após a redemocratização se tornasse efetivo, seria necessária a criação de capacidade burocrática e financeira nas três esferas de governo, dado que o desenho da política incorpora as três instâncias governamentais. Na esfera federal, a expansão institucional do sistema de proteção social gerou a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cuja estrutura e funcionamento o distinguem dos demais ministérios por ter sido criado em moldes relativamente inovadores, ou seja, foi possível centralizar em um só ministério a maioria dos programas de assistência social e o ministério já nasceu com uma unidade de monitoramento e avaliação das políticas. O MDS administra os recursos do Fundo de Combate à Pobreza (FCP), criado em 2000, e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em 1993. Do lado dos estados, a Emenda Constitucional (EC) nº 31/2000 autorizou-os a criar um adicional de até 2% sobre produtos supérfluos na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para comporem os recursos dos respectivos fundos de combate à pobreza. Todos os estados criaram esses fundos.[4]

Essa pesquisa analisa as reformas das duas últimas décadas na política de assistência social dos estados com dois focos principais: *i*) nos recursos financeiros nela alocados; e *ii*) na formação, qualificação e profissionalização da burocracia estadual que implementa essa política. Isso será feito através de um conceito que começa a ganhar fôlego na literatura brasileira – o de capacidade do Estado. A burocracia que formula a política de assistência social a partir das decisões dos governantes eleitos entra nessa chave analítica como uma das dimensões da capacidade do Estado, assim como a existência de recursos tributários para financiá-la. Como a

4. Posteriormente, a EC nº 42/2003 excluiu a necessidade de lei federal para a definição dos produtos supérfluos, bem como dispôs que o adicional do ICMS permaneceria em vigor até 2010. A EC nº 67/2010 prorrogou por tempo indeterminado a cobrança do acréscimo. A EC nº 31/2000 também autorizou aos municípios aumento de 0,5% na alíquota do Imposto Sobre Serviços (ISS).

divisão de tarefas entre níveis de governo sobre políticas públicas desenhada na CF/1988 e na subsequente legislação infraconstitucional consubstanciou um modelo de políticas públicas onde cabe ao Executivo federal a formulação, o controle e o acompanhamento das políticas, aos estados apoio técnico e a capacitação dos servidores municipais e aos municípios sua implementação, a burocracia ligada à política de assistência social e os recursos financeiros alocados à política serão investigados em uma de suas instâncias – a estadual.

É grande o desconhecimento sobre o papel dos estados nas políticas sociais, especialmente se comparado às demais esferas de governo.[5] Isso é particularmente intrigante no que diz respeito à burocracia constituída a partir da CF/1988, que introduziu a exigência de concurso público para todos os órgãos da administração direta e indireta do setor público, e com a criação de vários fundos de financiamento das políticas sociais. Diante disso, essa pesquisa contribui para o início desse debate, buscando resposta para o seguinte problema: a consolidação da democracia, o fim da inflação e a normalidade política criaram as condições favoráveis para que os partidos políticos que governaram o Brasil e os estados promovessem políticas voltadas para os mais pobres. A despeito do crescimento do número de beneficiários dessas políticas e do investimento público das três esferas de governo, sabe-se pouco sobre quem implementa a política de assistência social nos estados, como a política é implementada, assim como os recursos estaduais nela investidos.

O desconhecimento dessas duas dimensões da capacidade do Estado no âmbito estadual (capacidade burocrática e financeira) é paradoxal frente às profundas mudanças que ocorreram na política de assistência social nos anos analisados neste capítulo. O paradoxo é que, como se verá adiante, a implantação de uma política como a da assistência social e a criação dos fundos estaduais de combate à pobreza não contribuíram para a formação de uma burocracia profissionalizada na esfera estadual de governo nem significativo crescimento dos recursos financeiros estaduais alocados à política, em contraste com o que ocorreu nas esferas federal e local. Essa constatação remete ao tema do federalismo. Se a associação entre política social e federalismo não é nova,[6] uma das contribuições deste trabalho é o foco exclusivo nos estados, uma vez que seu papel nas políticas sociais é distinto do das demais esferas. Assim, diferentemente de trabalhos que tratam as políticas sociais na sua dimensão subnacional, isto é, que equivocadamente assemelham o papel dos estados aos dos municípios (Soares e Cunha, 2015; Franzese e Abrucio, 2013), uma das contribuições desta pesquisa é mostrar suas dessemelhanças.

5. Honrosas exceções são Pereira (2016), que analisou o papel dos estados no Programa Bolsa Família (PBF), e Silva (2015), que analisou a capacidade dos estados na assistência social a partir de aspectos financeiro, administrativo e político. Sobre as burocracias estaduais em geral, até onde temos conhecimento, inexistem estudos, apenas um levantamento das administrações públicas baseado na percepção dos entrevistados e que integrou o Projeto de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). Lopes (2008) também analisou o preenchimento dos cargos em comissão no estado do Rio de Janeiro, comparando-o com a Índia.

6. Para o caso brasileiro ver, por exemplo, Hochman e Faria (2013), Arretche (1999) e Souza (2016).

Com base nesse paradoxo, a pesquisa busca respostas para as questões a seguir.

1) Quais os recursos financeiros mobilizados pelos estados para a implementação da política de assistência social?

2) Quem é e o que faz a burocracia que implementa a política de assistência social nos estados?

3) Quais as principais restrições que atuam na operacionalização dessas políticas e no desempenho da burocracia?

A resposta a essas questões subsidia a quarta questão da pesquisa, mais substantiva e menos descritiva do que as três primeiras, conforme a seguir.

4) Por que as burocracias estaduais e os recursos dos estados para a assistência social têm papel coadjuvante na política, apesar de sua incorporação nas normas que a regulam e no seu desenho?

As três primeiras perguntas apontam para a opção, na fase inicial da pesquisa, pela *descrição densa*, ou seja, descrever para entender quem são os burocratas da assistência social, com que recursos conta a política e quais as restrições à sua atuação. Essa opção deve-se ao fato de que, na ausência de teorias ou hipóteses que possam explicar o que é a burocracia estadual brasileira hoje, o primeiro passo para futuros avanços é o conhecimento dos detalhes. Com a *descrição densa* da burocracia da assistência social estadual pode-se abrir caminho para algumas generalizações e hipóteses mais refinadas.

A pesquisa parte de duas hipóteses que relacionam o papel da burocracia às características do federalismo brasileiro. A primeira é que, no federalismo brasileiro, a liderança federal na formulação e no controle das políticas não elimina a iniciativa dos estados. No entanto, os estados contam com reduzidos recursos financeiros e burocráticos (capacidade do Estado) *vis-à-vis* o governo federal, o que torna a política de assistência social nessa esfera errática e sujeita aos ciclos eleitorais. A segunda é que a política de assistência social assumiu relevância na esfera federal, inclusive na montagem de uma burocracia profissionalizada no MDS, mas não na estadual, até porque os créditos eleitorais da política vão para o governo federal e/ou municipal, que a executa. Essas duas hipóteses subsidiam o argumento desta pesquisa: na política de assistência social os estados passaram a ser coadjuvantes dos municípios, constituindo fundos cujos recursos são a eles repassados, mas atuando mais na tentativa de auxiliar as burocracias locais do que em formulações próprias e adaptáveis às suas circunstâncias. Os burocratas estaduais atuam, então, dentro desse quadro de restrições.

A pesquisa investiga a capacidade do estado-membro na política de assistência social focalizando treze governos estaduais em sua dimensão de capacidade

financeira e três na dimensão de capacidade burocrática. Os treze estados foram selecionados por serem representativos das diversas regiões do país. Três estados foram selecionados como estudos-piloto de capacidade burocrática: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. A opção por três estudos-piloto, neste estágio da pesquisa, deve-se ao quase completo desconhecimento sobre o que faz o estado-membro na política de assistência social[7] e, principalmente, quem é a burocracia estadual que nela atua. A escolha desses três estados deve-se tão somente à possibilidade de investigar duas questões de natureza política e relacionadas às hipóteses citadas anteriormente. A primeira é entender se a rotatividade ou a continuidade partidária fazem ou não diferença na política de assistência social. A rotatividade diz respeito ao caso da Bahia, que, no período desta pesquisa, foi governada, primeiro, pelo Democratas (DEM) e, depois, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em Minas Gerais ocorreu o oposto: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governou nos dois períodos de governo. Já o Rio de Janeiro, também caso de rotatividade partidária, mas, diferentemente da Bahia, foi governado por vários partidos no período da análise – Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), PT e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A segunda questão é entender se os partidos fazem diferença na política de assistência social. Dados coletados para outro trabalho (Souza, 2017) expõem o crescimento da despesa e da burocracia federal na política de assistência social entre os governos do PSDB e do PT, mostrando, portanto, que os partidos têm diferentes preferências em relação às políticas sociais, o que se reflete na composição do corpo burocrático e no financiamento da política.[8] Desconhece-se, no entanto, o que ocorre nos estados.[9]

Entretanto, nem todos os programas da assistência social são aqui analisados, apenas os de Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência Física, Assistência à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária. Foram excluídos desta pesquisa: PBF, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Aposentadoria Rural, Brasil sem Miséria (BSM) e Segurança Alimentar. Duas são as razões dessas exclusões. A primeira é que esses programas têm pouca ou nenhuma participação dos estados. A segunda é que existe uma abundância de estudos, tanto na ciência política como na área de avaliação de políticas públicas, que focalizam o PBF, assim como os impactos do BPC e da aposentaria rural na redução da pobreza e no desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

7. Já o papel dos municípios nessa política vem sendo objeto de várias pesquisas.

8. Isso ocorre também nos Estados Unidos, onde pesquisa realizada por Heidbreder (2012) mostrou que os estados governados pelos democratas investem mais em políticas de assistência social e de saúde que os republicanos.

9. Sátyro (2006) criou vários modelos para analisar os gastos sociais dos estados entre 1987 e 2002 e no qual o partido do governador era uma das varáveis selecionadas. Essa variável não mostrou significância estatística. No entanto, a agregação de dados, importante para a pesquisa comparada, pode obscurecer detalhes, também importantes, que poderão ser desvendados nesses três estudos-piloto.

Os dados apresentados cobrem o período 2002-2012, por se tratar do início da construção do sistema e por representar os anos dourados do último *boom* de crescimento econômico do Brasil, permitindo a expansão da arrecadação tributária dos três níveis de governo e o crescimento da burocracia. A premissa é que esse crescimento permitiria, nos estados, a expansão dos gastos com assistência social e a criação de uma burocracia para administrá-la.

Os dados e as dimensões aqui citados serão utilizados como *proxy* da capacidade das burocracias estaduais de implementar os programas de assistência social. Assim, em lugar de analisar se a política de assistência social é bem-sucedida ou não, ou seus resultados, a pesquisa concentrará em um nível meso de análise, ou seja, as condições (financeiras e burocráticas) que afetam a capacidade dos estados de implementar a política.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Seguida desta introdução, a seção 2 trata dos aportes teóricos e empíricos sobre os temas da pesquisa. A seção 3 explica o desenho da política de assistência social nos estados. A seção 4 apresenta dados qualitativos e quantitativos sobre os recursos financeiros e a seção 5 trata da burocracia da política de assistência social nos estados. A seção 6 apresenta algumas considerações finais.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS E EMPÍRICAS

A pesquisa faz uso de duas principais molduras teóricas/conceituais – capacidade do Estado e burocracia.

Com diferentes abordagens e rótulos, o conceito de capacidade do Estado foi objeto de tratamento teórico e empírico por autores como Michael Mann (1986), Charles Tilly (1981), Theda Skocpol (1979), Theda Skocpol e Kennneth Finegold (1982), P. Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Barbara Geddes (1994) e, mais recentemente, e com foco específico no papel das burocracias nos países em desenvolvimento, Merilee Grindle (1997; 2007), para citar apenas alguns. De forma simplificada, o conceito pode ser definido como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar *logisticamente* decisões políticas, tal como definido por Mann (1986), que utiliza a expressão "poder infraestrutural do Estado", e testado na análise da política de saúde no Brasil por Alves (2015). Logística significa, para Mann (1986, p. 117), a existência de técnicas que permitem ao Estado penetrar na sociedade e exercer seu poder. Do ponto de vista empírico, o conceito de capacidade do Estado foi aplicado por, entre outros, Skocpol e Finegold (1982), através da análise de duas políticas – industrial e agrícola – que integravam o *New Deal*, uma considerada bem-sucedida e a outra não. A resposta para o sucesso e o fracasso da intervenção do governo nessas duas atividades econômicas foi, segundo Skocpol e Finegold (1982), a organização administrativa do governo. Isso porque, de acordo com esses autores, decisões tomadas pelos governantes nem sempre podem ser cumpridas e

nem sempre os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar as políticas por eles formuladas.

A capacidade do Estado pode ser analisada a partir da existência ou não de algumas dimensões: financeiras, infraestruturais, informacionais, desenho das políticas e suas regras, tamanho e qualidade da burocracia, maioria legislativa para aprovar políticas, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*) e alcance territorial (Souza, 2010). Outros trabalhos incorporam indicadores mais qualitativos como autonomia política, legitimidade e coerência interna. Geddes (1994, p. 19) lista os seguintes indicadores: recursos financeiros, inclusive externos, instrumentos e instituições de financiamento de políticas, tais como bancos de desenvolvimento, consensos entre líderes sobre políticas e qualidade da burocracia. Mais recentemente, alguns trabalhos começam a explorar as interações entre Estado e atores não estatais, como os movimentos sociais, como uma das dimensões de capacidade estatal (Gomide e Pires, 2014; Lavalle *et al.*, 2017).

Capacidade do Estado incorpora, portanto, fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Alguns desses fatores são citados e alguns analisados na literatura sobre capacidade do Estado referida anteriormente e outros foram aqui adicionadas para atender a algumas especificidades do país. Além disso, algumas dimensões são aplicáveis à capacidade de formulação e aprovação de políticas (informacionais, desenho das políticas e suas regras, maioria legislativa, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes) e outras de implementação (financeiras, infraestruturais e alcance territorial). A capacidade burocrática é necessária tanto na fase de formulação, ou seja, na de desenhar políticas decididas pelos que governam, como na de implementação. A capacidade financeira e burocrática do Estado, objeto desta pesquisa, é recorrente em toda a literatura internacional sobre o tema e assume-se que essas duas dimensões dão importantes pistas sobre as possibilidades de implementação e os rumos de uma política.

Já o referencial teórico sobre burocracia é vasto e não cabe aqui resenhá-lo. Na verdade, teorias sobre burocracia derivam de várias disciplinas, em especial da sociologia, da administração pública, da economia e da ciência política. No terreno da ciência política, os trabalhos mais recentes são influenciados pela economia política, onde foram produzidos vários estudos sobre a política da burocracia, e pela teoria da escolha racional.[10] O institucionalismo histórico também tem guiado algumas pesquisas sobre o tema da burocracia a maioria para explicar mudanças institucionais.[11] Parte dos trabalhos mais recentes,

10. Moe (1989; 1995) faz uma severa crítica aos cientistas políticos por ainda não terem formulado uma genuína teoria política da burocracia pública baseada nos fundamentos da ciência política, apoiando-se excessivamente em teorias baseadas nos fundamentos da microeconomia. Moe (1995) propõe os fundamentos dessa teoria tomando como ponto de partida a "nova economia das organizações", mas a principal diferença em relação às formulações da escolha racional é a inserção dos grupos de interesse como ator político relevante, junto com políticos e burocratas.

11. Falleti (2009) analisou, dentro desse referencial teórico, a influência do movimento sanitário infiltrado na burocracia federal na construção da política de saúde no Brasil.

produzidos principalmente para analisar a realidade norte-americana, busca respostas para as preocupações de Weber sobre os problemas que decorrem de uma forma de organização que pode agir autonomamente e sem controle dos que foram eleitos para governar – os políticos – constituindo a teoria da delegação e a teoria do agente-principal.

A aplicabilidade das teorias acima ao caso brasileiro, contudo, sofre limitações. Como aponta Figueiredo (2010, p. 209), "muitas vezes generalizações são feitas, com base em informações não sistemáticas, sobre a natureza da burocracia brasileira e das burocracias de outras democracias recentes, que são vistas como organizações patrimoniais, bem distantes do tipo racional-legal weberiano". Huber e Shipan (2004), por exemplo, partem do suposto que as burocracias na América Latina carecem de características mínimas que permitam aplicar no seu estudo o modelo utilizado no estudo da burocracia nos países europeus e nos Estados Unidos. Os rótulos em geral conferidos ao papel da burocracia nas democracias recentes e na América Latina desconsideram que a burocracia varia de país para país, como mostra o estudo seminal de Silberman (1993), que analisou as diferentes formas e papéis que as burocracias weberianas assumiram na França, no Japão, nos Estados Unidos e no Reino Unido. Desconsideram, também, as profundas mudanças ocorridas na burocracia federal brasileira após a CF/1988 e o acelerado crescimento dos concursos públicos competitivos para o Executivo federal a partir de 2003 (Souza, 2017), o que tornou a burocracia federal profissionalizada e qualificada em apenas duas décadas (Souza, 2015). Assim, interpretações sobre o caráter exclusivamente patrimonial da burocracia nas jovens democracias exigem, no mínimo, teste empírico mais cuidadoso. No mesmo veio, o importante trabalho de Edson Nunes (1997) sobre os quatro padrões, ou gramáticas, que estruturam as relações entre Estado e sociedade no Brasil, e onde a burocracia está inserida, escrito nos anos 1980, requer atualização em função das mudanças ocorridas nas últimas décadas. Se a burocracia federal é hoje pouco afeta a rótulos como patrimonialista e clientelista, desconhece-se o que acontece nos estados.

Em síntese, essas teorias têm escassa capacidade explicativa para o entendimento das burocracias da maioria dos países da América Latina e, no caso brasileiro, também para a burocracia que atua nos estados. Em lugar, portanto, de testar hipóteses geradas por essas teorias, esta pesquisa optou por testar, para os casos de Minas Gerais, da Bahia e do Rio de Janeiro, o que autores como Evans (1992; 1995) e Peters (1995) identificam como indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e controle da burocracia, ou seja, sua *accountabilibility* e sua relação com

os políticos eleitos. Além desses, foi inserido outro indicador: existência ou não de gestores governamentais nos programas. A carreira de gestor existe hoje não só no governo federal como na maioria dos estados. Diferentemente da esfera federal, na qual dados sobre os servidores ativos estão disponíveis *on-line*, isso não acontece com todos os estados. Por essa razão, a opção foi construir um questionário (apêndice A), parcialmente baseado no elaborado por Evans e Rauch (1999; 2000), que o aplicou em uma amostra de países em desenvolvimento.[12]

Esperava-se que com o retorno da democracia, com as mudanças promovidas pela CF/1988 em relação aos servidores públicos, com a rotatividade partidária no governo federal e nos estados e com a expansão das políticas sociais, que o tema da burocracia assumisse relevância na ciência política. No entanto, e como chamam atenção D'Araújo (2009), Figueiredo (2010) e Souza (2015), a agenda de pesquisa sobre a burocracia na ciência política continua cheia de lacunas. É claro que existem exceções. D'Araújo (2009) fez um levantamento sobre os ocupantes dos quadros de confiança nos dois governos de Lula. Gaetani e Heredia (2002) analisaram as mudanças ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Loureiro e Abrucio (1997) analisaram as nomeações para cargos de confiança no Ministério da Fazenda (MF) durante o primeiro mandato de FHC. Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) organizaram uma coletânea sobre vários aspectos da burocracia brasileira. Cavalcante e Lotta (2015) organizaram uma coletânea sobre a burocracia de médio escalão do governo federal brasileiro. Souza (2015) comparou a burocracia federal do Brasil e da Argentina, baseando-se no conceito de capacidade estatal. No entanto, a produção aqui citada focaliza exclusivamente a esfera federal.

3 O DESENHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS

O modelo de gestão dos programas de assistência social é baseado no modelo da saúde, não só por ter incorporado a mesma diretriz da participação e da descentralização, como pela existência de fundos próprios de financiamento. No entanto, e diferentemente da saúde, na assistência social não existe vinculação de receita orçamentária dos três níveis de governo, a despeito da demanda da *policy community* da assistência social. A operacionalização da política é fortemente concentrada na esfera federal e na municipal, a despeito do que determina o art. 11 da Loas (Brasil, 1993), ou seja, que "as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios". A pouca participação dos estados na

12. Esse mesmo questionário foi aplicado à investigação da burocracia federal da Argentina, também com o objetivo de suprir a inexistência de dados *on-line*, ver Souza (2015).

execução e coordenação dos programas e na assistência aos municípios é reconhecida como uma fragilidade na operacionalização da política, e a divisão de tarefas entre estados e municípios é considerada pouco clara (Paes-Souza *et al.*, 2005; Mesquita *et al.*, 2012). Ademais, e diferentemente da União, o próprio MDS reconhece que os estados carecem de recursos financeiros para exercer seu papel (Paes-Souza *et al.*, 2005). Poucos são os estudos sobre o papel do estado na política de assistência social. Quando existem, há um consenso de que "a adoção de um sistema nacional como estratégia de descentralização da assistência social parece ter posto a reboque a importância do governo estadual" (Silva, 2015). No entanto, isso não significa a ausência do estado-membro nessa política. Como decorrência da EC nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate à Pobreza, os estados e também os municípios criaram seus próprios fundos, o que, presume-se, teria gerado também uma burocracia para administrar esses recursos e implementar programas estaduais.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, no caso das políticas sociais em geral e da de assistência social em particular, os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeira federativa, embora participem do seu financiamento. Isso porque todos os estados criaram fundos de combate à pobreza, montaram ou reestruturaram secretarias de desenvolvimento e/ou assistência social, constituíram conselhos estaduais, realizaram conferências e contam com burocracias que atuam nos segmentos que compõem a assistência social a cargo dos estados. O fato de o estado-membro ter pouca participação nos programas que compõem o sistema da assistência social não significa a inexistência de uma burocracia que opera na política nem a ausência de recursos financeiros. As hipóteses aqui testadas partem dessa premissa.

4 RECURSOS FINANCEIROS DOS ESTADOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL[13]

A análise da evolução do gasto realizado pelas três esferas no período 2002-2009 mostra que a União é a principal financiadora da política de assistência social e que ocorreu expressivo crescimento dos seus gastos na área desde 2003. Tomando como referência o ano de 2009, a União respondeu por 78% do gasto público em assistência social, enquanto os municípios e os estados responderam por 14% e 8%, respectivamente. O gasto da União também apresentou um expressivo crescimento real no período: 227,9% entre 2002 e 2009.

No entanto, a elevada participação da União no gasto da assistência social e o acelerado crescimento de seus aportes na área refletem basicamente o comportamento dos gastos com benefícios monetários. Estes, que em 2002 já

13. Os dados desta seção foram coletados e organizados por Flavio Fontanelli, a quem agradeço.

representavam 86% do gasto total da União na assistência, alcançaram 93% da despesa em 2010. Assim, é essencialmente o comportamento do gasto com o PBF e o BPC que explica tanto a elevada participação da União como o expressivo crescimento real dos seus gastos na assistência social no período considerado no estudo de Mesquita *et al.* (2012). Excluídos os benefícios monetários do BPC e do PBF, os municípios, e não a União ou os estados, são a principal esfera financiadora do Sistema Único de Assistência Social, mas, segundo Mesquita *et al.* (2012), existe um padrão heterogêneo no que se refere à aplicação de recursos próprios por parte dos municípios quando se considera o porte e a região destes.

Na esfera estadual, a regulamentação do Fundo de Combate à Pobreza, pela Lei Complementar nº 11/2001, ampliou a possibilidade de captação de recursos, ao prever que constituem recursos do fundo "outras receitas ou dotações orçamentárias que lhe vierem a ser destinadas" (Brasil, 2001). Dessa forma, estados, Distrito Federal e municípios possuem grande autonomia para legislarem sobre as receitas que compõem os respectivos fundos, podendo transformar os seus fundos de combate à pobreza em grandes fontes de recursos. O fundo do Rio de Janeiro é exemplo de um grande fundo – o maior deles. Possui como fonte de recursos, 1% de ICMS sobre todos os chamados produtos supérfluos e 5% dos setores de energia e comunicação (Mesquita *et al.*, 2012). Minas Gerais também incluiu nos recursos do fundo a taxação de hidroelétricas.

Esta seção desagrega as despesas de treze estados selecionados e representativos das cinco regiões brasileiras em políticas de assistência social no período 2002-2012. Para a análise dos recursos financeiros, a base principal foi o banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para as despesas dos estados com programas de assistência social. No entanto, e tal como ocorre com outra fonte de dados utilizada mais adiante – a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, esses dados têm problemas que decorrem principalmente da falta de checagem dos organismos responsáveis pela sua divulgação, assim como do despreparo dos técnicos estaduais que preenchem as planilhas. Os dados tanto da STN e como da ESTADIC sofrem limitações, sendo a principal em relação ao seu preenchimento pelos gestores estaduais, que muitas vezes não seguem os detalhes dos manuais e/ou não têm clareza sobre o preenchimento dos dados. A classificação nessas funções e subfunções é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias estaduais (Mesquita *et al.*, 2012; Cordeiro, 2009). Isso ocorre em todas as subfunções orçamentárias, inclusive nas da assistência social.

TABELA 1
Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Unidades da Federação (UFs) selecionadas (2002-2012)
(Em %)

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonas	0,825	0,873	0,668	1,177	0,877	1,169	1,394	1,479	1,178	1,067	1,057
Pará	1,048	1,159	1,241	1,419	1,201	1,232	1,072	2,805	1,106	4,339	2,059
Bahia	0,997	0,837	0,565	0,587	0,619	0,815	0,748	0,895	1,113	1,142	1,375
Pernambuco	0,995	0,545	0,412	0,296	0,209	0,091	0,187	0,176	0,187	0,265	0,193
Ceará	1,742	1,651	1,888	1,609	1,393	1,390	1,379	1,147	1,079	1,152	1,110
Goiás	4,818	6,061	0,568	0,666	0,470	0,436	0,886	0,990	1,067	0,987	1,084
Minas Gerais	0,233	0,230	0,201	0,218	0,240	0,295	0,391	0,395	0,387	0,369	0,297
São Paulo	0,721	0,655	0,503	0,800	0,849	0,765	0,350	0,346	0,403	0,504	0,440
Rio de Janeiro	0,538	0,412	0,490	0,387	0,383	0,435	0,465	0,485	0,429	0,469	0,832
Paraná	0,681	0,486	0,371	0,783	0,846	0,893	0,999	1,214	0,859	0,750	0,733
Rio Grande do Sul	0,904	0,805	0,816	0,732	0,735	0,634	0,647	0,593	0,531	0,570	0,472
Distrito Federal	1,297	4,036	3,654	3,718	3,464	3,141	3,036	3,133	3,414	3,059	2,373
Média total estados	1,008	1,021	0,738	0,843	0,848	0,780	0,710	0,803	0,777	0,845	0,765

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.
Obs: Foram utilizadas todas as UFs para o cálculo da média.

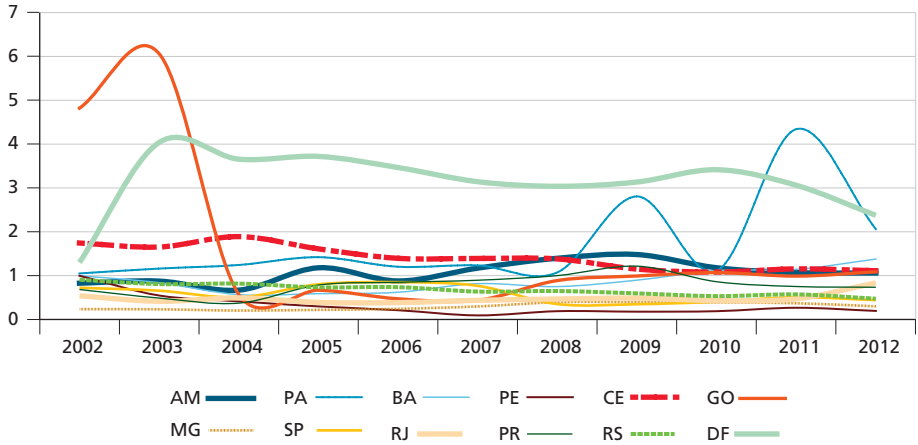
Como mostra a tabela 1, apenas Goiás e Distrito Federal ultrapassaram, de longe, a média nacional. No caso de Goiás, no entanto, isso só ocorreu nos primeiros dois anos da série. No Distrito Federal, houve declínio entre o segundo e o último ano da série. Isso significa que os estados, no seu conjunto, não priorizam a assistência social no seu portfólio de políticas sociais *vis-à-vis* as demais despesas. Isso fica demonstrado a partir da evolução dos percentuais da despesa em assistência social dos estados *vis-à-vis* a despesa total.

A apresentação gráfica dos dados mostra pouca variação nas despesas na grande maioria dos estados, com exceção de Goiás e do Distrito Federal, assim como um comportamento oscilante das despesas no Pará.

GRÁFICO 1

Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Brasil (2002-2012)

(Em %)



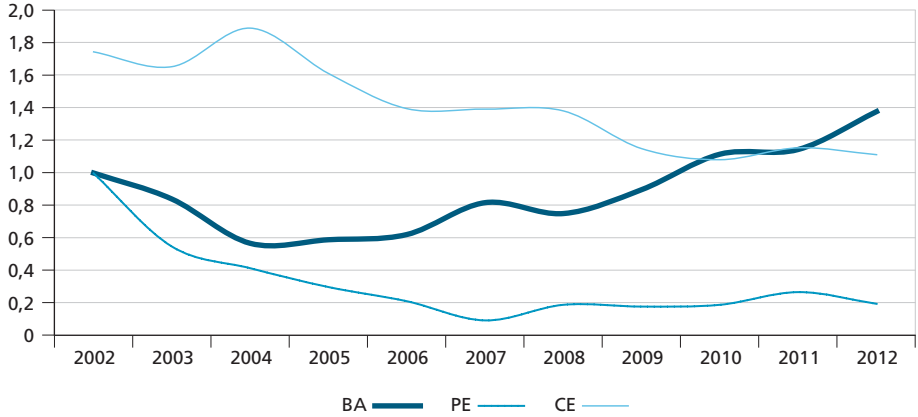
Elaboração da autora.

Na região Nordeste, região que conta com maior número de habitantes em situação de risco social, a Bahia foi o estado cujos recursos mais cresceram após a eleição do PT, em 2006, para o governo do estado, mantendo esse crescimento estável ao longo da série.

GRÁFICO 2

Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Bahia, Pernambuco e Ceará (2002-2012)

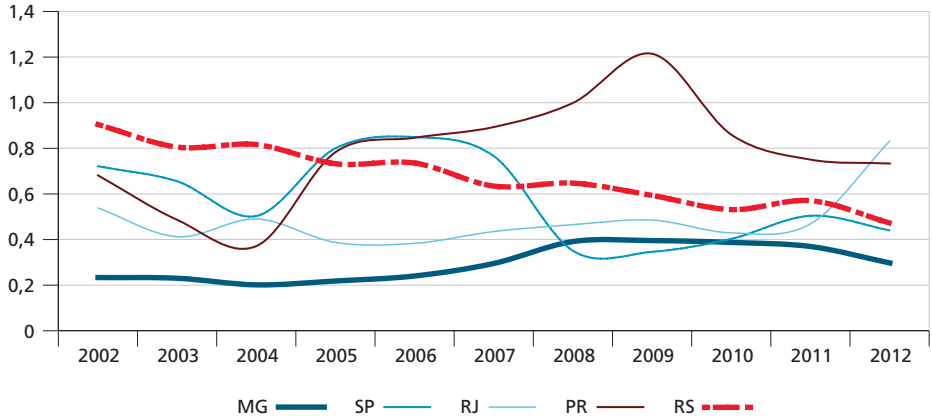
(Em %)



Elaboração da autora.

Os recursos despendidos pelos estados do Nordeste como proporção da despesa total, contudo, são bem menores que os despendidos pelos estados do Sul e do Sudeste, como mostra o gráfico 3. A exceção é o estado de Minas Gerais, que nos anos pesquisados despendeu proporcionalmente menos recursos que os três estados do Nordeste.

GRÁFICO 3
Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Sul e Sudeste (2002-2012)
(Em %)

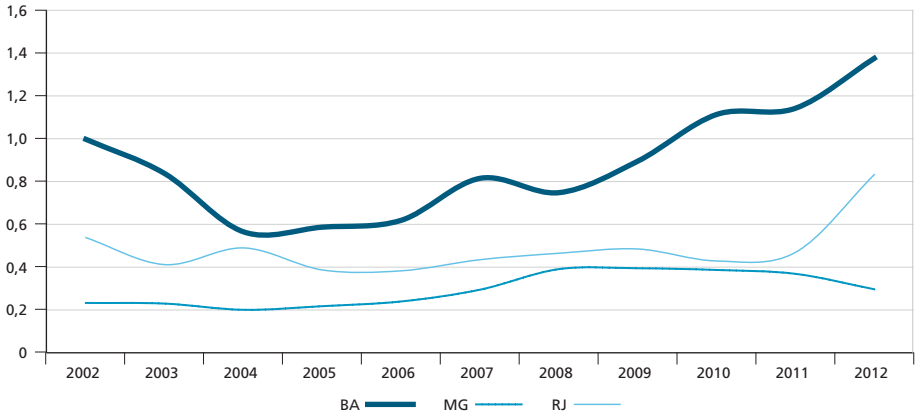


Elaboração da autora.

O gráfico 4 sintetiza os dados dos estados da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, e mostra que, quando os dados são desagregados mais detalhadamente e em séries temporais mais longas, os partidos têm diferentes agendas programáticas, mesmo que os recursos de livre alocação pelos estados estejam reduzidos em função das vinculações de suas receitas a inúmeras políticas federalizadas e ao pagamento de suas dívidas junto à União. Na Bahia, os recursos para a assistência social cresceram após a vitória do PT para o governo do estado. Em Minas Gerais houve pouca mudança ao longo do período, sendo o estado que menos despende em assistência social *vis-à-vis* os dois outros estados do estudo-piloto. O Rio de Janeiro, por sua vez, apresentou estabilidade ao longo do período, passando a crescer em 2011 e 2012 após a entrada do PMDB no governo do estado. Diante disso, e tal como ocorre com as despesas do governo federal, os partidos contam na alocação de recursos à política de assistência social.[14] No entanto, e como mostrado anteriormente, os recursos que os estados destinam à assistência social representam, em média, 0,7% da despesa estadual total (tabela 1).

14. O mesmo não se pode dizer das políticas de saúde e de educação fundamental, dado que essas políticas contam com vinculações obrigatórias de recursos dos estados e municípios.

GRÁFICO 4
Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2002-2012)
(Em %)



Elaboração da autora.

As tabelas 2, 3, 4, 5 e 6 apresentam as despesas da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro por subfunção da assistência social, a partir de 2004, quando a STN passou a desagregar essas despesas por subgrupos.

TABELA 2
Despesas com assistência ao idoso como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	2,287	0,617	2,674	0,559	0,000	0,000	0,000	0,000	1,458
Minas Gerais	0,854	0,781	0,801	0,832	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Rio de Janeiro	0,000	0,000	0,000	1,065	0,412	1,784	2,241	3,531	1,534
Média nacional	0,427	0,246	0,426	1,547	0,279	0,247	0,298	0,363	0,377

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.

TABELA 3
Despesas com assistência ao portador de deficiência como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	0,000	1,048	1,335	0,909	0,692	0,498	0,501	0,586	0,000
Minas Gerais	6,766	6,241	7,203	5,242	1,432	2,060	1,820	1,036	1,051
Rio de Janeiro	0,000	0,000	0,000	0,894	0,158	0,000	0,000	0,000	0,000
Média nacional	0,412	0,606	0,647	0,673	0,586	0,860	0,573	0,904	0,697

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.

TABELA 4

Despesas com assistência à criança e ao adolescente como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	59,719	58,801	58,739	39,067	32,716	33,266	22,865	17,657	17,577
Minas Gerais	14,055	17,444	13,239	24,204	28,815	23,259	28,328	24,942	22,450
Rio de Janeiro	37,905	29,956	23,658	14,656	14,859	13,256	21,648	18,475	11,743
Média nacional	22,754	19,870	23,177	21,059	16,009	17,082	14,092	12,361	9,991

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.

TABELA 5

Despesas com assistência comunitária como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	2,297	4,142	7,186	3,985	13,905	11,232	16,265	25,034	15,246
Minas Gerais	5,602	15,726	23,132	21,287	44,020	49,535	44,331	47,441	56,641
Rio de Janeiro	28,035	30,492	15,158	18,467	21,627	29,273	31,231	38,788	65,720
Média nacional	26,984	29,483	32,449	31,470	40,119	37,450	44,826	39,298	48,292

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.

TABELA 6

Despesas com demais funções como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	35,697	35,392	30,066	55,480	52,687	55,004	60,369	56,723	65,719
Minas Gerais	72,724	59,808	55,625	48,435	25,733	25,146	25,520	26,580	19,859
Rio de Janeiro	34,060	39,552	61,185	64,919	62,944	55,688	44,881	39,206	21,004
Média nacional	49,423	49,796	43,301	45,251	43,007	44,362	40,211	47,074	40,643

Fonte: STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>.

As tabelas 2, 3, 4, 5 e 6 mostram que: *i*) a despesa por subfunção oscila consideravelmente, confirmando o argumento de que os gastos com essa função pelos estados são erráticos; [15] *ii*) nos gastos com idosos, os anos de governo do DEM na Bahia foram maiores que em Minas Gerais, mas a prioridade desapareceu no governo do PT, só retomando em 2012; o Rio de Janeiro começou a investir na subfunção a partir de 2007, quando o PMDB toma posse; *iii*) Minas Gerais despende mais que a Bahia com portadores de deficiência, inclusive acima da média nacional, mas no Rio de Janeiro essa subfunção não foi prioritária em nenhum dos governos dos diversos partidos; *iv*) na Bahia, o DEM privilegiou a subfunção criança e adolescente, que declina no governo do PT, sendo inferior aos gastos em Minas Gerais; os três estados, contudo, despendem nessa subfunção mais que a média nacional; *v*) a subfunção assistência comunitária ganhou mais fôlego na gestão do PT na Bahia *vis-à-vis* o DEM, mas é, entre os três estados, o que menos aloca recursos nessa subfunção; já no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, a assistência comunitária é o programa preferencial dos partidos que governaram, e estes gastaram acima da média nacional; *vi*) a subfunção *demais funções* mostra os problemas de preenchimento dos dados, com percentuais altos na Bahia, a partir de 2007, ou seja, no governo do PT. Esse último resultado pode significar que os quadros técnicos da Bahia não preenchem adequadamente os formulários da STN.

A análise desta seção aponta para a diferença entre os partidos na alocação de recursos na política de assistência social. Suas aplicações, contudo, são reduzidas *vis-à-vis* a despesa total dos estados. Isso porque, e como demonstrado anteriormente, partidos de centro-esquerda (PT) dedicam mais recursos à função que os de centro-direita (PSDB e DEM). O PMDB, contudo, nos anos que governou o Rio de Janeiro, também privilegiou relativamente a assistência social via alocação de recursos, demonstrado pelo crescimento da despesa.

Esta seção também mostrou que, a despeito do escasso papel financeiro dos estados na política de assistência social, estes têm relativa margem de manobra para escolher em quais subfunções aplicar recursos e onde coletar fundos para o financiamento da política. Nesse sentido, o DEM escolheu a assistência à criança e ao adolescente, enquanto o PMDB e o PSDB optaram pela assistência comunitária. A análise das preferências do PT, que governou a Bahia após 2007, foi prejudicada pela concentração de recursos em *demais funções*, mas mostra que o partido ampliou a aplicação de recursos *vis-à-vis* o DEM.

Se, de fato, ocorreu crescimento relativo dos recursos estaduais ao longo do período analisado, esse crescimento foi acompanhado da profissionalização da sua burocracia? Este é o objeto da seção 5.

15. O mesmo resultado foi encontrado por Silva (2015), que investigou as despesas dos estados, embora em apenas um ano, 2011.

5 RECURSOS BUROCRÁTICOS DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esta seção utiliza duas fontes de informação. A primeira é a ESTADIC/IBGE e a segunda são as entrevistas e o questionário aplicado aos servidores das secretarias estaduais. Os dados da ESTADIC têm que ser analisados com as ressalvas já feitas a respeito da série histórica limitada e das deficiências em seu preenchimento. Além do mais, a ESTADIC não separa a burocracia estadual por subfunção da política de assistência social, como acontece com os dados da STN. Para a análise da burocracia estadual, foram utilizadas as informações coletadas junto a 28 servidores das secretarias de desenvolvimento social através de um questionário que, espera-se, possa ser replicado em outras esferas (apêndice A). As questões foram inspiradas em questionário semelhante aplicado por Evans e Rauch (1999) e testado por Souza (2015). Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com os mesmos 28 burocratas das secretarias estaduais de Minas Gerais, da Bahia e do Rio de Janeiro, até o terceiro escalão.[16] O questionário e as entrevistas tiveram como foco checar a lista de indicadores do grau de profissionalização e da qualidade da burocracia nos termos propostos por Evans (1992; 1995), Peters (1995) e Souza (2015), detalhados anteriormente.

Os dados da ESTADIC mostram que, de modo geral, a maioria dos servidores de todos os estados é estatutária (55% em 2012 e 57% em 2013), seguida pelos comissionados (19% em 2012 e 21% em 2013). Ocorreu no período declínio de 10,7 pontos percentuais no número de profissionais contratados pelo regime celetista (0,3% do total em 2013), ou seja, na modalidade de temporários. O número total de servidores na política de assistência social é maior na Bahia que em Minas Gerais, assim como o número de estatutários e comissionados. Já o Rio de Janeiro não conta com nenhum servidor estatutário, sendo a maioria ocupante de cargos comissionados. A existência de maior número de servidores estatutários em dois estados sinaliza o cumprimento de um dos requisitos da profissionalização da burocracia, qual seja, sua estabilidade, enquanto no Rio de Janeiro a burocracia a cargo da assistência social é instável, ou seja, sujeita aos ciclos eleitorais e às condições financeiras do estado para o pagamento de ocupantes de cargos em comissão.

16. O questionário foi aplicado por Walkíria Dutra em Minas Gerais e por Enzo Tessarolo no Rio de Janeiro, ambos alunos do programa de doutorado em ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), a quem agradeço. Na Bahia, os dados qualitativos foram coletados pela autora. Em Minas Gerais e na Bahia foram realizadas dez entrevistas, no Rio de Janeiro, oito.

TABELA 7
Tipo de vínculo dos profissionais da área de assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2012 e 2013)

UF	Total de funcionários ativos		Estatutários		Comissionados		Sem vínculo permanente		Estagiários		Celetistas	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Bahia	154	146	118	103	36	0	0	36	0	7	0	0
Minas Gerais	78	55	44	36	12	14	2	0	1	5	19	0
Rio de Janeiro	458	51	0	0	388	35	70	16	0	0	0	0

Fonte: ESTADIC/IBGE. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/default.shtm>.

Ainda baseado na ESTADIC, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro não incorporaram qualquer servidor concursado em 2012 e 2013 para a área de assistência social, e nesses estados a idade de seus servidores está na faixa de 50-59 anos, mostrando a ausência de absorção de novos quadros. Em Minas Gerais, o maior percentual de servidores possui nível médio (30%) e superior (29%), enquanto na Bahia e no Rio de Janeiro o número de servidores com grau superior de escolaridade é maior que com nível médio. Se a escolaridade pode ser uma *proxy* da qualidade e profissionalização da burocracia, então a da Bahia e a do Rio de Janeiro seriam, em princípio, apenas um pouco mais qualificadas que a de Minas Gerais.

De acordo com os dados coletados por meio do questionário e das entrevistas, a proporção de servidores concursada é baixa nos três estados, em geral, menos de 30%. Na Bahia, embora existam estatutários, nenhum servidor é concursado, havendo sido efetivados após a regulamentação da CF/1988. Isso porque passaram à condição de estatutários todos os servidores que ingressaram no serviço público antes de 1988. Essa informação colide com os dados da ESTADIC. Isso se deve ao fato de que o questionário do IBGE não separa os servidores que atuam no PBF dos demais programas da assistência social. A maioria dos servidores ocupa cargo de confiança ou é cedido de outras unidades. Da mesma forma, a assistência social nos estados não faz uso de servidores temporários nem do regime de tempo parcial de trabalho. Por fim, e diferentemente do que ocorreu na esfera federal, a assistência social nos estados não atrai os gestores governamentais, carreira instituída na maioria dos estados nos moldes dos gestores federais.

A média de anos que um servidor trabalha na área de assistência social aponta para as diferenças entre os estados. Na Bahia e em Minas Gerais, a tendência é que o servidor permaneça na mesma secretaria durante toda sua carreira. Já no Rio de Janeiro, o tempo de permanência de um servidor é de entre 1 a 5 anos, espelhando a rotatividade partidária no período em análise e a ocupação dos quadros por comissionados.

A carreira também não oferece possibilidade de ascensão profissional, segundo os entrevistados dos três estados. Não existe plano de cargos e salários e as promoções, quando existem, são por indicações políticas. Diferentemente do que ocorreu no governo federal, que criou a carreira de desenvolvimento de políticas sociais e o cargo de analista técnico de políticas sociais, por meio da Lei nº 12.094/2009, isso não aconteceu nos estados, o que significa a inexistência de quadros profissionais próprios. A possibilidade de intercambiar o vínculo de trabalho entre os setores público e privado é remota, sendo o intercâmbio mais comum entre órgãos do setor público. Algumas vezes o servidor é cedido aos municípios. Na Bahia, no governo do DEM, a estratégia era que o estado contratasse servidores para atuar no município nas funções da assistência social. No entanto, isso não mais acontece e foi avaliado como uma estratégia equivocada, inclusive, segundo os entrevistados, por desconsiderar a autonomia do município. Os servidores entrevistados em Minas Gerais e no Rio de Janeiro avaliam que, a depender das circunstâncias, o trabalho no setor público é a pior opção e que a perda de servidores é significativa, enquanto os da Bahia consideram a melhor opção.

Concursos não são realizados e os aposentados não são substituídos. Na Bahia, por exemplo, nos últimos meses antes da entrevista, dezoito servidores se aposentaram e não foram substituídos. Quando existe concurso, que foi o caso de Minas Gerais, os aprovados não assumem os cargos em virtude dos baixos salários. No Rio de Janeiro, os assistentes sociais que trabalham no Suas têm salários mais baixos dos que trabalham em outros sistemas sociais.

Os entrevistados relataram que após a municipalização da assistência social existem poucas relações entre os governos estaduais e ONGs, assim como com entidades privadas de assistência social. Na Bahia, os técnicos avaliam essas relações, quando existem, como problemáticas. No caso das entidades privadas que administram abrigos para idosos, por exemplo, em geral religiosas, a relação entre as duas burocracias é escassa porque as entidades não aceitam as regras. Já com as ONGs, a experiência durante dos governos do DEM foi avaliada como *assistencialista equivocada*.

No que se refere à dimensão *accountability*, os entrevistados dos três estados informaram que seus servidores não foram, no período, demitidos por denúncias da mídia, dos órgãos de controle, por decisão judicial ou por denúncia de cidadão.

O papel da burocracia do estado na formulação da política de assistência social apresentou percepções diferentes entre os entrevistados. No Rio de Janeiro, a avaliação é que muitas políticas foram de iniciativa do estado; em Minas Gerais, poucas; e na Bahia, raramente. Os exemplos citados pelos servidores do Rio de Janeiro, no entanto, são mais referentes à proposição de planos e metas do que a políticas propriamente ditas. Mesmo quando o estado propõe novas políticas, estas

são apenas novos nomes para políticas federais já existentes, assim como seguem seu regramento, embora com margem de manobra para determinar, por exemplo, pisos mais altos para transferências a municípios.

As observações extraídas das entrevistas mostram que os servidores dos três estados reclamam da falta de recursos financeiros, humanos e logísticos para seu trabalho. Os servidores de Minas Gerais ressaltam, também, a dificuldade de formar quadros por conta dos baixos salários. Em estados com grande extensão territorial, como Minas Gerais e Bahia, os entrevistados reportaram que a máquina pública estadual não tem capilaridade para atingir todos os municípios, significando, nesses casos, ausência do poder infraestrutural do estado, na terminologia de Michael Mann (1986). Na Bahia, os servidores também reportam que o número de técnicos é insuficiente para apoiar a capacitação dos servidores municipais. Informam ainda que assistentes sociais dos municípios fazem denúncias à equipe estadual quando existe descumprimento das regras pelos municípios, mas o baixo número de servidores estaduais faz com que a checagem das denúncias e o apoio aos servidores municipais sejam esparsos. Em Minas Gerais, foi reportado que o principal problema é implementar a regionalização dos serviços. O oposto foi citado no Rio de Janeiro, estado de menor extensão territorial que a Bahia e Minas Gerais.

Os servidores da Bahia reconhecem que a regulamentação federal dos programas é positiva para evitar descontinuidade, ações fragmentadas, pontuais, pulverização da assistência e clientelismo nas decisões. No Rio de Janeiro, foram reportadas dificuldades nos períodos em que os partidos que governavam o município e o estado não estavam alinhados. Em Minas Gerais, a dificuldade reportada pelos servidores está relacionada ao governo federal e não aos municípios. O argumento é que os partidos que governaram no período não estavam alinhados e que existia resistência do governo federal do PT ao governo estadual do PSDB. Tal constatação mostra, mais uma vez, que partidos contam, não só na decisão alocativa de recursos, mas também nas relações intergovernamentais. No entanto, e assim como fez o governo federal, a maioria dos estados regulamentou a transferência para os municípios dos recursos dos fundos, tornando-os mais automáticos e menos dependentes de convênios, mas ainda relativamente dependentes do alinhamento partidário dos governantes. Esse novo quadro, contudo, diverge do que existia antes do regramento do Suas, quando a política, quando existia, era marcada por decisões meramente partidárias e/ou clientelistas.

O regramento federal da política de assistência social, que considera o porte populacional dos municípios e a quantidade de serviços assistenciais providos, não implica necessariamente que o governo estadual não possa decidir aumentar a porcentagem do repasse ao município. Segundo os entrevistados do Rio de Janeiro, ao invés de complementar o repasse federal com um repasse estadual de 30% para

a execução de serviços de proteção básica no município, o governo estadual pode decidir transferir 50% para um dado município para aumentar sua atuação nessa área. No entanto, isso não foi reportado pelos servidores da Bahia e de Minas Gerais.

Os servidores dos estados reconhecem que a assistência social é provida quase que exclusivamente pelo município e ressaltam o respeito da equipe estadual à competência institucionalizada da esfera local. Observam, no entanto, que as equipes municipais carecem de apoio do estado, têm baixa qualificação e são, em geral, formadas por servidores temporários. Em estados como a Bahia, as assistentes sociais dos municípios muitas vezes trabalham em dois municípios.

A adesão dos estados ao regramento federal do Suas dependeu de variável partidária. Na Bahia, por exemplo, a adesão só ocorreu em 2007, com a mudança no governo estadual, então alinhado partidariamente ao Executivo federal. Em Minas Gerais existe cumprimento do regramento federal, mas a equipe lamenta a municipalização da assistência social, que diminuiu a capacidade de iniciativa da burocracia estadual. Com a municipalização, afirmam também os entrevistados, a memória dos programas desenvolvidos pelo estado foi perdida.[17] No Rio de Janeiro, há cumprimento das regras federais, inclusive no repasse dos recursos para os municípios, que considera o seu porte populacional e a quantidade de serviços socioassistenciais. Os servidores do Rio de Janeiro informaram, no entanto, que, algumas vezes, o teto do repasse estadual para os municípios pode ser aumentado em dado município com o objetivo de melhorar sua atuação.

Por fim, o que parece ser a maior mudança na política de assistência social como um todo foi a criação dos fundos de financiamento nas três esferas de governo. Na maioria dos casos, os recursos são transferidos dos governos federal e estadual para os municípios de forma automática quando as regras são cumpridas, sem a exigência de convênios, diminuindo, portanto, a margem para decisões clientelistas que vigoraram no passado. Como seria de se esperar, as burocracias da Bahia e do Rio de Janeiro, mesmo enfraquecidas, saúdam essa mudança. Já em Minas Gerais, a insatisfação da burocracia está menos no regramento federal e mais na municipalização de serviços antes providos pelo estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou os recursos financeiros de treze estados das cinco regiões da Federação e a capacidade burocrática de três estados como estudo-piloto – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro – em segmentos da política de assistência social executados pelo estado. Como esperado, o papel do estado-membro e, consequentemente, de sua burocracia, é relativamente pequeno *vis-à-vis* o dos governos federal

17. Sobre a experiência de Minas Gerais com a municipalização da assistência social, ver Costa e Palotti (2013).

e municipal, tanto na execução de políticas como no seu financiamento. A pesquisa mostrou também que, do ponto de vista dos recursos financeiros, partidos políticos têm agendas diferentes em relação à política de assistência social, ilustrado com o crescimento dos recursos entre os governos do DEM e do PT na Bahia, assim como a estabilidade dos recursos nas gestões do PSDB em Minas Gerais e o crescimento da despesa estadual no governo do PMDB no Rio de Janeiro.

Do ponto de vista da capacidade burocrática, não foram identificadas diferenças significativas entre os servidores dos três estados. Apesar das respostas apontarem para a existência de uma burocracia que não é capturada por interesses partidários, clientelistas ou de grupos privados, foco dos requisitos sugeridos por Evans (1992; 1995), Evans e Rauch (2000) e Peters (1995) para uma burocracia profissionalizada, trata-se de uma burocracia quase invisível pelo escasso papel que desempenha. Esse resultado remete à resposta da pergunta substantiva desta pesquisa: por que os burocratas estaduais e os recursos para a assistência social têm papel coadjuvante na política? A resposta está no desenho da política, regulamentada pela esfera federal e executada pelo município. Isso faz com que os governantes estaduais não recebam os créditos eleitorais pelos seus resultados.

Os achados da pesquisa, contudo, constroem um novo argumento sobre o papel do estado e de sua burocracia, tanto na Federação brasileira como na política de assistência social. Os estados passaram a ser não agentes do governo federal nas políticas sociais, como afirmaram alguns, mas coadjuvantes dos municípios. Burocratas estaduais buscam construir alternativas para que o município dê conta de suas funções na política de assistência social, mesmo que reconhecendo suas limitações de recursos humanos, financeiros e de alcance territorial. Foi reconhecido também pelos burocratas estaduais que a participação da burocracia estadual na política de assistência social depende de alinhamentos partidários, tanto entre a esfera estadual e a federal quanto entre a estadual e a local, a despeito de seu regramento financeiro e normativo.

Os achados preliminares aqui apresentados abrem uma agenda de pesquisa voltada para avançar o nosso conhecimento principalmente em duas frentes. A primeira, na busca de desagregar as diversas dimensões da capacidade do Estado, com foco em duas das suas mais importantes dimensões: burocrática e financeira. A segunda, na tarefa de conhecer quem é e o que faz a burocracia estadual. Se temos hoje à disposição dos pesquisadores dados confiáveis e acessíveis *on-line* sobre a burocracia federal, isso não ocorre nos estados nem nos municípios. Nesse sentido, o questionário aqui testado poderia ser aproveitado para a constituição de um grupo de pesquisa que os aplicasse nas esferas subnacionais, permitindo comparações entre esses e entre políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. D. Re-centralizing the federation? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALVES, J. A. (Un?) Healthy politics: the political determinants of subnational health systems in Brazil. **Latin American Politics and Society**, n. 57, v. 1, p. 120-138, 2015.

ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 14, v. 40, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <https://goo.gl/Gny56o>.

_____. Lei Complementar nº 11, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos arts. 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/dUw7bj>.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, p. 181-260, 2005.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds). **Can the Government Govern?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1989.

CORDEIRO, L. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 2009. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de autonomia e coordenação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C.A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Social policy and development in Latin America: the long view. **Social Policy & Administration**, n. 43, p. 328-346, 2009.

EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **The Politics of Econo-**

mic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton: Princeton University Press, 1992.

_____. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, p. 748-765, 1999.

_____. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries**. Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71. Jan. 2000.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, T. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. *In*: MAHOVEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, p. 361-386, 2013.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. *In*: LESSA, R. (Coord.) **Horizontes das ciências sociais**: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010.

GAETANI, F.; HEREDIA, B. **The political economy of civil service reform in Brazil**: the Cardoso years. Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Mimeografado.

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

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.) **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M. **Getting Good Government**: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries. Boston: Harvard University Press, 1997.

_____. **Going local**: decentralization, democratization, and the promise of good governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

HEIDBREDER, B. Agenda Setting in the States: how politics and policy needs shape gubernatorial agendas. **Politics & Policy**, n. 40, v. 2, p. 296-319, 2012.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

HUBER, J.; SHIPAN, C. Bureaucratic capacity delegation, and political reform. **American Political Science Review**, n. 98, v. 3, 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Anexo Estatístico. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal, Brasília, n. 17, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/4gSzEV>.

LOPEZ, F. G. Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, p. 69-92, 2008.

LAVALLE, A. *et al*. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: CEM/Cebrap, 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. 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, p. 69-89, 1997.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil***:* desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *In*: HALL, J. A. (Ed.) **States in History**. Basil: Blackwell, 1986.

MESQUITA, A. C. S. *et al*. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Ipea, 2012.

MOE, T. The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy. *In*: WILLIAMSON, O. (Ed.) **Organization theory**: from Chester Barnard to the Present and Beyond. New York e Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. The Politics of Bureaucratic Structure. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds). **Can the Government Govern?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1989.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PAES-SOUSA, R. *et al*. Integração de políticas de assistência social nos municípios brasileiros. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais**... Santiago, 2005.

PEREIRA, J. M. **O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família**: desafios e oportunidades. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy**. London: Longman Publishers USA, 1995.

SANTOS, W. G. D. **Cidadania e justiça**. São Paulo: Ed. Campus, 1979.

SÁTYRO, N. G. Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal – 1987 a 2002. *In*: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.) **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SILBERMAN, B. **Cages of Reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions**: a comparative analysis of France, Russia, and China. New York: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, M.; CUNHA, E. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2015.

SOUZA, C. **Modernização e capacidade do estado**. Relatório de pesquisa do Projeto PIS/BNDES, 2010. Mimeografado.

_____. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Brasília: Ipea, v. 1, p. 1-68, 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

_____. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? *In*: MENICUCCI, T. E GONTIJO, J. G. (Orgs.) **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

_____. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática no governo federal brasileiro: a trajetória das decisões políticas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

TILLY, C. **As sociology meets history**. New York: Academic Press, 1981.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Questionário política de assistência social nos estados – burocracia

Número	Perguntas	
1)	Qual das alternativas expressa o papel da secretaria na formulação da política de assistência social 1 = muitas novas políticas foram formuladas 2 = algumas 3 = raramente formulam novas políticas	
2)	Qual a proporção de servidores da secretaria que é concursada?	
	1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	
3)	Qual a proporção de servidores que possui nível superior de escolaridade?	
	1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
4)	Qual a proporção de servidores contratados por tempo temporário?	
	1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
5)	Qual a proporção de servidores que trabalha em tempo parcial?	
	1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
6)	Qual a proporção de servidores especialistas que trabalham na secretaria (especialistas *versus* generalistas)	
	1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
7)	Qual é a média de anos que um servidor permanece na secretaria durante sua carreira?	
	1 = 1-5 anos 2 = 5-10 anos 3 = 10 -20 anos 4 = toda sua carreira	Resposta
	Observação:	

(Continua)

(Continuação)

Número	Perguntas	
8)	Qual a perspectiva de promoção e/ou ascensão profissional que têm os servidores da secretaria?	
	1 = 2 níveis na maioria dos casos 2 = 3-4 níveis na maioria dos casos 3 = vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação político/partidária 4 = Em alguns casos podem ocupar os cargos mais altos destinados aos membros do partido que governa (secretário)	Resposta
	Observação:	
9)	Com que frequência os servidores da agência trabalham no setor privado e intercambiam entre os dois setores?	
	1 = prática normal 2 = frequentemente 3= raramente 4 = quase nunca	Resposta
	Observação:	
10)	A carreira no setor público estadual para as pessoas formadas nas melhores universidades é considerada	
	1 = a melhor opção 2 = a segunda melhor opção 3 = depende das circunstâncias 4 = a pior opção	Resposta
	Observação:	
11)	Com que frequência os servidores da secretaria são demitidos por denúncias da mídia, órgãos de controle, decisão judicial ou denúncia de cidadão?	
	1 = normalmente 2 = frequentemente 3 = raramente 4 = quase nunca	Resposta
	Observação:	

CAPÍTULO 12

A INSTABILIDADE DA "EQUIPE ECONÔMICA" DO GOVERNO BRASILEIRO

Adriano Codato[1]
Renato Perissinotto[2]
Eric Gil Dantas[3]
Paulo Franz Junior[4]
Wellington Nunes[5]

1 INTRODUÇÃO

Escolhas dos membros do gabinete ministerial pelos presidentes sempre chamam atenção dos analistas. As nomeações para as pastas da área econômica, mais ainda. O interesse se deve a várias questões: o perfil profissional dos nomeados (eles são economistas, burocratas, empresários, banqueiros ou políticos?); a posição que ocupavam antes de serem recrutados (eles vieram do mercado, do parlamento, de repartições públicas, de universidades, de firmas de assessoria financeira ou de agências internacionais multilaterais?); as concepções sobre a política econômica que advogam (quais são as filiações a escolas econômicas de pensamento *mainstream*, ortodoxas, heterodoxas?). Uma dúvida relevante nesse caso também é se os critérios para o recrutamento da equipe econômica refletem a lógica de formação de coalizões do presidencialismo ou se a área econômica do governo é sempre preservada da distribuição de ministérios em troca de apoios políticos. Essas são algumas das perguntas-padrão sobre as indicações do chefe do governo.

Este capítulo coloca outro tipo de questão. Em vez de analisarmos as variáveis típicas que afetam o processo de recrutamento para as posições ministeriais (vínculos partidários, *expertise* na área da pasta, lealdade ao presidente etc.), discutiremos as razões pelas quais eles deixaram seus postos e as taxas de sobrevivência dos ministros no cargo. Dada a centralidade dos ministérios econômicos, este texto analisa a duração e a queda de todos os ministros das quatro instituições que compõem a área econômica do governo federal brasileiro – Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);[6] Ministério

1. Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR).
2. Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
3. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
4. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
5. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR.
6. Atualmente, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);[7] e Banco Central do Brasil (BCB) – entre 1964 e 2016.

Ministros da Economia (em sentido *lato*) não costumam ser burocratas de carreira, nem o tipo de estudo sobre ministérios realizado poderia ser tomado como uma investigação sobre a "burocracia". Contudo, o foco na estabilidade/instabilidade do primeiro escalão do governo é útil em função das suas múltiplas repercussões sobre o trabalho burocrático. Num ambiente de grande rodízio de ministros, não só a segurança do primeiro escalão (secretários executivos, burocracia de alto nível, funções comissionadas superiores) fica prejudicada, mas também a continuidade das políticas públicas pode vir a ser afetada. Há, potencialmente, um efeito desorganizador sobre rotinas administrativas, programas e projetos do ministério que toda mudança política brusca provoca. Isso é mais verdadeiro quando se considera o impacto que o personalismo e a liberdade de nomeação de um dado ministro pode exercer sobre toda a estrutura burocrática do "seu" ministério.

Nesse sentido, este estudo procura oferecer uma base empírica para estimar a instabilidade dos mandatos dos ministros da área econômica e do presidente do BCB nas últimas seis décadas por meio da duração de seus mandatos. Com base nos dados compilados e discutidos aqui, pode-se estudar, mais adiante, se e como a variação nos tempos de mandatos dos ministros de Estado poderia afetar o processo decisório dos ministérios.

Na segunda seção, após esta introdução, apresentamos algumas justificativas de interesse desse tema para os estudos sobre burocracia e políticas públicas. Na terceira, indicamos em que medida as análises sobre a taxa de sobrevivência e os porquês implicados nas saídas dos ministros de Estado antes do fim do mandato do presidente justificam-se, e como a literatura tem tratado essa questão. Fazemos uma breve sistematização da literatura sobre razões de nomeação e razões de demissão de gabinetes para dar uma ideia da multiplicidade, da heterogeneidade e do desacordo das variáveis mobilizadas nesse tipo de estudo.

Na quarta seção, descrevemos os dados e a metodologia empregada na pesquisa; na quinta, analisamos informações referentes ao tempo de permanência dos ministros nos seus cargos, identificando as motivações para a saída dos titulares. Na sexta seção, avaliamos o impacto de algumas variáveis nas razões de chance de demissão dos ministros. Para cada um desses processos, analisamos as quatro pastas e comparamos sistematicamente os dados do período da ditadura militar (1964-1985) com os dados do período democrático (1985-2016). Nas conclusões (sétima seção), sintetizamos os principais achados empíricos e insistimos em alguns aspectos associados às frequentes mudanças no primeiro escalão do Poder Executivo e seus efeitos contraditórios.

7. Atualmente, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

2 ROTATIVIDADE MINISTERIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTABILIDADE BUROCRÁTICA

A instabilidade dos mandatos dos ministros à frente das suas pastas afeta de várias maneiras o processo de produção, implementação e gestão de políticas de governo. Isso engloba desde o impacto do *turnover* ministerial sobre dinâmicas de funcionamento internas dos governos até capacidades e oportunidades de influência dos variados atores envolvidos – burocratas, políticos e grupos de interesse – na produção de políticas públicas.

Há vários indicadores para medir a instabilidade: pode ser a relação entre o tempo total do mandato do presidente (medido em meses ou dias) e o tempo total de um determinado ministro à frente de um determinado ministério; pode ser o número de trocas de titulares de uma pasta *versus* o número médio de trocas de todas as outras durante um período presidencial; ou pode ser ainda a sucessão de partidos diferentes no controle do mesmo ministério.

Huber (1998) demonstrou, analisando apenas políticas de saúde, que mudanças de partidos na coalizão de governo dificultam a adoção e a implementação de novos programas e que a mudança constante de partidos à frente de uma pasta *portfolio volatility* torna difícil para o ministro controlar informações sobre as políticas sob sua supervisão. Apesar disso, a relação entre a instabilidade (tomada como variável independente) e a política de gastos com saúde (variável dependente) não se mostrou, nesse caso específico, e no longo prazo, prejudicial. Esse, como se imagina, não é um problema simples, já que diferentes interações são possíveis. A incerteza sobre se e quando um ministro será substituído pode fazer com que os burocratas ou ignorem as ordens ministeriais, ou não escolham as melhores alternativas de políticas. Isso resulta do dilema das expectativas da vida burocrática: o medo de que os seus esforços não sejam recompensados, ou mesmo que sejam punidos se o seu ministro for substituído de forma inesperada (Huber e Lupia, 2001).

Lopez, Bugarin e Bugarin (2014, p. 114) mostram que o *turnover* aumenta significativamente quando há alteração do presidente e que, quanto mais central for a função de assessoramento superior, mais essas taxas serão expressivas. Na substituição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) por Lula, em 2003, todos os ministros foram trocados, 91% dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) 6 também e cerca de 70% dos DAS 5. Na sucessão de Lula para Dilma, em 2011, foram substituídos 59% dos DAS 6 e aproximadamente 50% dos DAS 5.[8]

8. Praça, Freitas e Hoepers (2012) relatam que, na transição de Lula da Silva para Dilma Rousseff, no Ministério da Pesca (atualmente, incorporado ao Ministério da Agricultura), todos os titulares de cargos de confiança (DAS 4, DAS 5 e DAS 6) foram trocados. No Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), essa taxa foi de 70%. No MF, por sua vez, a troca foi de apenas 36,4% dos DAS. Esse dado, escrevem, "alerta para a pertinência de repensar o Ministério da Fazenda como excepcional, com padrões de funcionamento diferentes dos demais ministérios da Esplanada" (*op. cit.*, p. 99). Sobre a relação entre o presidente e os nomeados, politicamente, e a duração desses últimos no cargo, ver Wood e Marchbanks (2008).

Como isso acontece nas mudanças de chefe do Executivo, é possível imaginar que pode/deve ocorrer, em menor medida, quando um ministro é substituído. Em que grau isso influencia a continuidade e a qualidade das políticas públicas, que pastas são mais afetadas pela rotatividade ministerial e que mecanismos ligam esses dois eventos – mudança de ministro, mudança nas políticas – são importantes questões a serem verificadas.

Uma pesquisa sobre política educacional mostrou que essa é uma agenda importante. Estudando os efeitos da mudança de partido nas sucessões das prefeituras brasileiras, Akhtari, Moreira e Trucco (2017) mostraram que são substituídos professores e diretores de escolas, o que tem um efeito negativo sobre o desempenho dos estudantes. Problemas desse tipo não são incomuns. Nos Estados Unidos, uma avaliação da administração Bush revelou que os programas administrados por chefes de gabinete nomeados politicamente tinham menor desempenho do que os programas administrados por chefes de gabinete oriundos do serviço público (Lewis, 2007). Em menor medida, e com efeitos menos deletérios, isso ocorre na Inglaterra também (Boyne *et al.*, 2010), mas, conforme um estudo de caso, não na Índia (Iyer e Mani, 2012).

3 POR QUE OS MINISTROS SAEM DO GOVERNO? BREVE SISTEMATIZAÇÃO DA LITERATURA

Embora não haja praticamente trabalhos deste tipo para o Brasil,[9] é tão importante estudar as razões pelas quais os chefes do Poder Executivo escolhem determinado ministro quanto estudar as condições que o levam a demiti-lo.

Se o estudo dos processos de recrutamento é um assunto recorrente para se entender a lógica de funcionamento de um sistema político, o estudo das saídas dos agentes do sistema (perder a eleição, não se recandidatar ao parlamento, ser demitido do governo etc.) também deveria sê-lo. No presidencialismo brasileiro, a lógica da coalizão entre os partidos que apoiam o presidente é importante para entender o recrutamento para os ministérios, como algumas pesquisas já estabeleceram (Amorim Neto, 2000; 2007; Batista, 2015; Inácio, 2013). Essa mesma lógica afeta o processo de demissão? Caso a resposta a essa questão seja positiva, isso poderia reforçar a teoria existente sobre o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988).

Além disso, pesquisas a respeito das chances de sobrevivência dos ministros num determinado governo e das razões de suas saídas inesperadas permitem testar tanto o peso de variáveis individuais (como atributos de formação superior, perfil da carreira política e tipo de ocupação profissional) como de variáveis institucionais

9. Duas exceções são Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) e Palotti (2017).

ou sistêmicas na demissão dos titulares das pastas. Se conseguirmos mostrar que são mais importantes na definição da saída dos ministros, então será possível extrapolar que elas devem funcionar, também, como balizas limitadoras da capacidade de escolha de ministros pelo chefe do Poder Executivo.[10]

Há, resumidamente, três perspectivas disponíveis para se analisarem as razões de saídas bruscas do gabinete. Em primeiro lugar está a preocupação em identificar e descrever as razões visíveis da demissão, cujo objetivo é categorizar os diferentes motivos e identificar o predominante. Em segundo lugar, há os que se preocupam menos com as razões de saída alheias à vontade do chefe de governo e mais com os constrangimentos que levam o presidente ou o primeiro-ministro a demitir seus colaboradores. Por fim, há autores que pretendem identificar as variáveis (institucionais, políticas, sociais, de carreira) que afetam as chances de sobrevivência de um ministro em governos, sem detalhar causas ou motivos específicos (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; González-Bustamante e Olivares, 2016; Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

O quadro 1 sistematiza alguns determinantes de demissão da primeira e da segunda variante da literatura a partir de alguns países selecionados. As referências foram selecionadas tendo em vista a diversidade de sistemas de governo (parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo). A fim de destacar as concordâncias e as discordâncias entre os estudos disponíveis, os países foram colocados nas colunas e as razões de saída, nas linhas. Células em branco indicam que os autores não identificaram aquela razão de demissão na pesquisa que fizeram para aquele caso específico. As razões mais recorrentes podem ser identificadas pelas coincidências nas linhas. Há dezesseis tipos de fatores que condicionam as dispensas de ministros de Estado. O mais comum, ao que parece, são conflitos internos entre os membros do gabinete (cinco estudos indicaram essa razão), seguidos de escândalos (em geral, por corrupção). "Baixo desempenho" na função é uma causa muito pouco frequente para destituição de ministros (apenas dois estudos utilizam essa categoria). O quadro 1 servirá de parâmetro para categorizar as razões de mudança de ministros para o caso do Brasil. Como se verá adiante, conflitos internos ao gabinete são a causa principal de demissão de ministros no Brasil em todo esse largo período.

10. Há uma forma de análise, a qual não conseguimos fazer aqui, que diz respeito à importância relativa de cada ministério para o governo como um todo. Pesquisa sobre Noruega, Dinamarca e Suécia, que utilizou a mesma metodologia empregada neste trabalho, descobriu que demissões ministeriais são menos propensas a ocorrer quanto maior a saliência atribuída ao portfólio ministerial (Hansen *et al*., 2013).

QUADRO 1
Razões de saída mais comuns dos ministros de Estado em diferentes países, conforme a literatura selecionada

Países estudados	França	Grã-Bretanha	Portugal	Irlanda	Leste Europeu[1]	Argentina
Autores	(Kam e Indridason, 2009)	(Berlinski *et al*., 2009)	(Pinto e Almeida, 2009)	(O'Malley, 2009)	(Fettelschoss e Nikolenyi, 2009)	(Camerlo, 2013)
Razões de saída	Reforma ministerial	-	-	-	Reorganização do gabinete	Rearranjos internos
	-	Desacordo político	Dissensão nos partidos do governo	Disputas políticas	Insatisfação ou conflitos com outros agentes políticos	Conflitos internos
	-	Choque de personalidade	-	-	-	-
	-	-	Falta de apoio parlamentar	Ruptura da coalizão	-	Conflitos com o Congresso
	-	Outra controvérsia	-	-	Insatisfação com a função	-
	-	-	-	Divisão no partido	-	-
	-	-	Intervenção do presidente	-	-	-
	-	Baixo desempenho	-	-	-	Baixo desempenho
	-	-	Eleições (fim do mandato)	-	Fim do governo	Eleições
	-	Escândalo financeiro	-	Escândalo	Escândalo	Escândalos
	-	Escândalo sexual	-	-		-
	Pedido de demissão	-	Renúncia voluntária	Outra carreira	Razões pessoais	-
	Fim da nomeação provisória	-	-	-	-	-
	Renúncia do gabinete sem nova nomeação	-	Eleições (antes do tempo)	-	-	-
	Renúncia do gabinete seguida de nova nomeação	-	-	-	-	-
	Morte	Aposentadoria/ outra nomeação/ remodelação/morte	Morte	-	-	Outros

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Bulgária, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia.

Não há, como se vê, um consenso mínimo sobre quais são as variáveis fundamentais para as demissões. As categorizações, porque construídas indutivamente, tendem a ser um tanto *ad hoc*. Teoricamente, governos de partido único e governos de coalizão deveriam ter razões diferentes para a dispensa de ministros (já que são diferentes as condições políticas de nomeação). O quadro 1, apesar da variedade de causas, ou por causa delas, sugere que as contingências políticas, como descobriu Martínez-Gallardo (2014), contam possivelmente mais do que determinantes puramente institucionais.[11]

4 MATERIAIS, FONTES E MÉTODOS DO ESTUDO

As fontes utilizadas nesta pesquisa foram os perfis dos ministros publicados no *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (Abreu *et al.*, 2001), as biografias disponíveis no sítio do MF e os currículos dos presidentes do BCB protocolados no Senado para a sabatina que antecede o processo de nomeação. De forma complementar, utilizamos as páginas eletrônicas dos ministérios, livros de memória e biografias, além de relatórios governamentais e listagens oficiais, em especial para o Banco Central (BCB, 2016).

O critério utilizado para definir os participantes desse universo foi a permanência por pelo menos trinta dias no cargo, contando titulares e interinos e excluindo substitutos oficiais que ficaram abaixo desse limite. É importante notar que a documentação dos ministérios brasileiros registra dois tipos de "interinos" à frente da pasta: os que assumem interinamente, em geral por curtas temporadas, na ausência do ministro titular da pasta (são substitutos eventuais durante viagens ou licenças); e os que permanecem, por razões desconhecidas, com *status* de "interino" nos registros oficiais por longos períodos (às vezes, por mais de um ano), mas são, de fato, titulares da pasta. Apenas estes interinos foram efetivamente contados.[12]

As variáveis referentes ao tempo de permanência dos ministros no cargo, assim como os dados relativos às razões de saída em cada uma de suas exonerações, foram codificadas por nós e são apresentadas por ministério e por regime político:

---

11. Esse é um problema ainda em aberto. Camerlo e Pérez-Liñán (2013, p. 22-23, tradução nossa) resumem assim a questão: "documentamos que investigações jornalísticas e mobilização social afetam a estabilidade dos gabinetes em pontos diferentes do ciclo político. Na mesma linha, é possível que diferentes tipos de protestos (por exemplo, aqueles relativos a condições de vida ou a direitos civis) afetem diferentes áreas do governo ou que choques de natureza diversa (por exemplo, picos de inflação ou desemprego) minem as bases de apoio de ministros de inclinações ideológicas distintas. A desagregação dessa categoria mais ampla é uma das tarefas pendentes para os estudos de sistemas presidencialistas ou parlamentaristas". No original: "*we have documented that media investigations and social mobilization affect cabinet stability at different points in the political cycle. In the same vein, it is possible that different types of protests (e.g., those related to living conditions or to civil rights) will affect different types of portfolios, or that shocks of different nature (e.g., bursts of inflation or unemployment) will undermine ministers of different ideological persuasions. Unpacking this broad category is one of the pending tasks for studies of presidential and parliamentary systems*".

12. A saber, são eles: Ailton Barcelos Fernandes, Ângelo Calmon de Sá, Mauro Borges Lemos, Murilo Badaró, Nelson Machado, Paulo Egydio Martins, Roberto Cardoso Alves e Sergio Amaral.

ditadura militar (1964-1985) e democracia liberal (1985-2016). Na quinta seção do texto, discutimos as chances de sobrevivência dos ministros nos seus cargos e mobilizamos variáveis que descrevem atributos individuais e variáveis sistêmicas a fim de testar seu impacto sobre o tempo de permanência no cargo. As variáveis do primeiro tipo são: carreira política, experiência legislativa, campo de atuação profissional antes do mandato, formação acadêmica e tempo de carreira até a investidura.[13] As variáveis sistêmicas referem-se à presença ou não de crises econômicas e ao tipo de regime político.

O período analisado neste trabalho se deve a duas razões. Embora o MF tenha sido criado em 1808, é somente a partir de 1965 que se consolida a tríade de ministérios econômicos brasileiros: Fazenda, Planejamento e Banco Central. Dependendo da conjuntura, o Ministério (e ministro) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio possui maior ou menor integração com esses três outros aparelhos.[14] Ele foi incluído na análise, pois a pasta superintende alguns instrumentos de política econômica. Uma segunda justificativa diz respeito às mudanças políticas que ocorreram durante esse largo período de tempo. Em 1964, instalou-se uma ditadura militar. Generais ocuparam a Presidência da República até 1985, quando toma posse um presidente civil. Abre-se, então, um período de transição política, com a promulgação de uma nova Carta Constitucional, em 1988, e com eleições diretas para presidente, em 1989. A partir do primeiro governo FHC (1995-1998), inicia-se, de fato, o processo de consolidação da democracia.

13. Essas são variáveis-padrão em estudos convencionais sobre elites políticas. Elas compreendem perfil social (formação e profissão) e perfil político (se possui ou não carreira na política ou na burocracia, se possui/possuiu mandato parlamentar e tempo de carreira – em anos – até a nomeação como ministro de Estado). Na quinta seção do capítulo, esses critérios estão bem detalhados. Na recensão bibliográfica que Fischer, Dowding e Dumont (2012, p. 514-515) fizeram da literatura sobre duração dos ministros no cargo e durabilidade dos gabinetes, eles mostram que outros estudos incluem idade e sexo.

14. Embora a denominação do MF e a do BCB tenha permanecido a mesma no período considerado, os nomes dos ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento mudaram bastante, assim como suas atribuições. Durante o governo Collor de Mello, por exemplo, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio foram fundidos numa única pasta, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, art. 17). As várias reformas administrativas, desde 1964, alteraram também o *status* desses ministérios: o Planejamento, por exemplo, foi transformado em Secretaria da Presidência da República (Seplan) em 1974, pela Lei nº 6.036, art. 6ª. Com a reforma implementada no governo FHC, a Seplan foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), conforme Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Outras mudanças seriam feitas no governo Lula. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, ao final do governo de Juscelino Kubitschek, figurava como Ministério da Indústria e Comércio, e conservou esse nome até 1988. A partir daí, ele teve uma série de denominações. Transformou-se em Ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia (1989-1990), foi extinto no governo Collor de Mello e recriado na administração Itamar Franco como Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em 1992. No segundo governo de FHC, transformou-se em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (em janeiro de 1999) e, logo depois, em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (em julho de 1999). A fim de adotar uma denominação única, padronizamos os nomes em: Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Ministério do Planejamento.

Os dados aqui apresentados referem-se a 88 indivíduos que ocuparam as pastas mencionadas de 1964 até março de 2016. Desse total, 23 ministros serviram exclusivamente no período ditatorial e 65, exclusivamente durante a democracia liberal, compondo, assim, dois grupos bem distintos. O banco de dados compreende, contudo, 109 nomeações (mandatos) para os ministérios, assim distribuídas: 29 mandatos de presidente do BCB, 26 mandatos de ministro da Fazenda, 28 de ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e 26 mandatos de ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A unidade de observação são os ministros dos cinco governos militares (Castello Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel, Figueiredo) e os dos nove governos civis (Sarney, Collor, Itamar, FHC I e II, Lula I e II e Dilma I e II). Porém, nossa unidade de análise são os mandatos ministeriais. Isso significa que, se um ministro ocupou a mesma pasta ao longo de dois mandatos presidenciais diferentes, ele estará duplicado em nosso banco de dados e será contado duas vezes (por exemplo, Alexandre Tombini foi presidente do BCB em Dilma I e II). Isso vale para o mesmo ministro que dirigiu duas agências diferentes em governos também diferentes (Ernane Galvêas foi ministro da Fazenda no governo do general Figueiredo e presidente do BCB na administração Médici). Da mesma forma, foram somados aqueles indivíduos que chefiaram mais de uma pasta durante um mesmo mandato presidencial (Guido Mantega foi, primeiramente, ministro do Planejamento e, depois, ministro da Fazenda no governo Lula I). Disso resulta que computamos os mandatos cumpridos nos ministérios selecionados, e não os indivíduos. Os resultados dos testes estatísticos foram feitos, então, para 109 casos, distribuídos conforme disposto na tabela 1.

TABELA 1
Ministros da área econômica, por pastas ministeriais e por regime político (1965-2016)

		Democracia	Ditadura	**Total**
Banco Central	Quantidade	20	9	**29**
	Percentual	25,3	30,0	**26,6**
Ministério da Fazenda	Quantidade	20	6	**26**
	Percentual	25,3	20,0	**23,9**
Ministério do Desenvolvimento	Quantidade	19	9	**28**
	Percentual	24,1	30,0	**25,7**
Ministério do Planejamento	Quantidade	20	6	**26**
	Percentual	25,3	20,0	**23,9**
Total	**Quantidade**	**79**	**30**	**109**
	Percentual	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

5 QUANTO TEMPO FICAM NO GOVERNO OS MINISTROS DA ECONOMIA E POR QUE SAEM

5.1 Tempo de permanência dos ministros da Economia no cargo

Uma primeira aproximação dos dados revela uma semelhança e algumas diferenças importantes, como se pode observar na tabela 2.

TABELA 2
Ministros da área econômica e tempo de permanência no cargo em dias, por regime político e por ministério (1965-2016)

Por ministério	Quantidade	Média	Mediana	Desvio-padrão	Coeficiente de variação (%)
Banco Central	29	640,72	499,00	534,499	83,42
Ministério da Fazenda	26	728,35	466,00	616,722	84,67
Ministério do Desenvolvimento	28	642,18	507,50	492,962	76,76
Ministério do Planejamento	26	686,77	583,50	577,922	84,15
Por regime político					
Todos os regimes	109	672,98	511,00	549,077	81,59
Ditadura	30	997,00	900,00	638,636	64,06
Democracia	79	549,94	427,00	458,355	83,35
Por ministérios e por regime político					
Banco Central (ditadura)	9	799,22	557,00	627,373	78,50
Banco Central (democracia)	20	569,40	474,00	487,889	85,68
Ministério da Fazenda (ditadura)	6	1262,00	1328,00	616,608	48,86
Ministério da Fazenda (democracia)	20	568,25	333,00	532,436	93,70
Ministério do Planejamento (ditadura)	6	1261,50	1328,00	699,614	55,46
Ministério do Planejamento (democracia)	20	514,35	328,00	418,398	81,34
Ministério do Desenvolvimento (ditadura)	9	841,78	764,00	604,225	71,78
Ministério do Desenvolvimento (democracia)	19	547,63	485,00	415,812	75,93

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Quando os dados são olhados independentemente do regime político, verificamos que as médias de tempo em dias de um ministro à frente das diferentes pastas são muito próximas entre si, assim como as medianas (641 dias em média de permanência de um presidente do Banco Central e 642 dias de um ministro do Desenvolvimento). Neste caso, como há valores muito discrepantes (por exemplo, um ministro do Desenvolvimento permaneceu apenas 33 dias, enquanto outro, 1.986 dias; no Banco Central, Gustavo Franco ficou, no segundo governo FHC, apenas 62 dias e Paulo Lira, no governo Geisel, 1.822 dias), as medianas, em torno

dos quinhentos dias, fazem mais sentido. Isso poderia indicar que a duração de um ministro da área econômica dos governos brasileiros é indiferente ao tipo do regime e ao ministério considerado, pois tanto médias como medianas são semelhantes entre si.

No entanto, quando diferenciamos o universo conforme os dois regimes políticos – ditadura militar e democracia –, percebemos que a média de permanência nos cargos durante a ditadura militar (997 dias) é quase o dobro do que a encontrada na democracia (550 dias). É provável que isso retrate menos a instabilidade das coalizões políticas do presidencialismo brasileiro e mais as sucessivas crises da própria economia nacional, com repercussões sobre a "área econômica" do governo, do que uma altíssima estabilidade dos gabinetes no período ditatorial-militar. Novecentos e noventa e sete dias são apenas dois anos e sete meses, e os generais Geisel e Figueiredo tiveram mandatos de cinco e seis anos, respectivamente.[15]

As diferenças são mais marcantes quando desagregamos o tempo de permanência por ministérios e comparamos as pastas entre si nos dois regimes. A divergência entre ditadura e democracia se reproduz como mostram as medianas nos cargos em questão (ficando os ministros da ditadura com um tempo de permanência no cargo sempre acima dos da democracia). Mas duas especificidades merecem destaque.

Em primeiro lugar, consideremos os casos dos ministérios do Planejamento e da Fazenda. Se, durante o período democrático, houve vinte titulares à frente de cada uma das pastas, na ditadura foram apenas seis trocas em ambos os ministérios, e praticamente todas elas em função do fim do mandato do presidente.[16] Esses foram os ministérios menos sujeitos a mudanças em todos os governos ditatoriais. O maior contraste está, no entanto, nos valores das medianas. Para exemplificar, o titular do Planejamento teria cumprido 1.328 dias nos governos militares contra apenas 328 dias nos governos civis (nesse último caso, o menor valor de toda a série).

A segunda especificidade a ser destacada é o caso do BCB, em princípio, uma instituição mais burocrática, menos partidária e, portanto, mais "insulada" dos conflitos políticos dos governos se comparada com um ministério ordinário. A proximidade das medianas entre os dois regimes é notável (557 dias na ditadura contra 474 na democracia). Seria possível cogitar que, como o número de substituições de presidentes do Banco Central (vinte) e de ministros da Fazenda (vinte) é exatamente o mesmo depois do fim da ditadura, o destino do primeiro

15. Apesar de haver, até aqui, poucos estudos sobre a duração dos mandatos ministeriais sob regimes autoritários e totalitários, sabe-se que sob o comunismo o tempo de permanência no cargo era consideravelmente alto. Já os mandatos ministeriais nos regimes militares tendiam a ser curtos, como no caso do Chile. Ver Blondel (1985 *apud* Fischer, Dowding e Dumont, 2012, p. 510) – Blondel, J. *Government ministers in the contemporary world*. London: Sage, 1985.

16. São cinco indivíduos no Planejamento (Delfim Netto, Hélio Beltrão, Reis Velloso, Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos), mas computamos seis mandatos, porque Reis Velloso serviu nos governos Médici e Geisel. Igualmente, são cinco indivíduos na Fazenda (Delfim Netto, Ernane Galvêas, Karlos Rischbieter, Simonsen e Bulhões), e Delfim Netto serviu na pasta nas administrações Costa e Silva e Médici.

estaria ligado ao do segundo, sendo ambas as substituições simultâneas. Mas não é isso o que acontece. No momento de sucessão de presidentes da República, cinco ministros da Fazenda saem juntamente com os respectivos presidentes do Banco Central. Em outras oportunidades, há mais cinco coincidências entre as saídas de um e de outro. Mas em dez oportunidades não. A intensa rotatividade dos comandantes do BCB é notável.

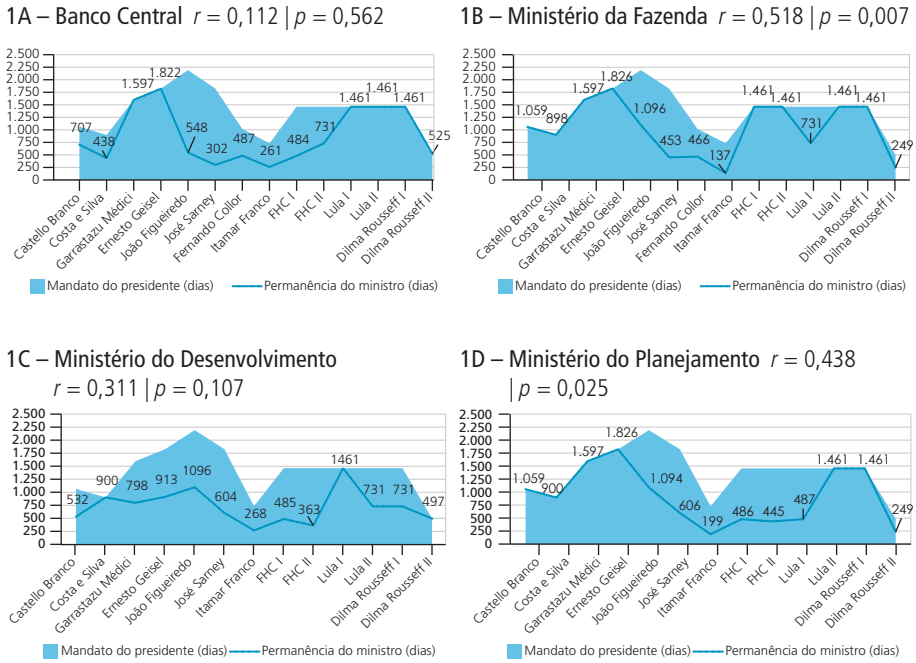
Até aqui, cotejamos o tempo no cargo conforme os regimes políticos e comparamos os ministérios entre si levando em conta cada contexto político. Seria, contudo, interessante saber se há grandes diferenças entre os tempos de permanência dos diferentes ministros na mesma pasta ou não e, se há, quais as mais discrepantes internamente.

Assim, é útil notar o coeficiente de variação (CV) dos diferentes ministérios em cada regime. O coeficiente de variação de Pearson mede a dispersão dos dados numa série. Ele é obtido pela razão entre o desvio-padrão e a média, e é expresso em porcentagem. Quanto menor o CV, mais homogêneo será o conjunto de dados. Quando não houver variabilidade entre os dados, seu valor será zero (por exemplo, todos os ministros da Fazenda permanecendo o mesmo tempo à frente da pasta em todos os governos). Um conjunto de dados será razoavelmente homogêneo quando o CV for menor ou igual a 25%. Essa é uma medida muito útil na comparação de grupos que, pela sua heterogeneidade, não são, em princípio, comparáveis, como é o caso aqui de 109 ministros de Estado à frente de quatro pastas ao longo de quatorze governos, em um intervalo de mais de cinquenta anos.

Os valores extremamente altos dos desvios-padrão já indicam que os tempos de permanência de cada ministro, conforme o respectivo ministério, estão espalhados por uma grande gama de valores. Os CVs das pastas por regime político confirmam isso, sendo uma medida mais segura quando as médias, como vimos na tabela 2, são tão diferentes entre si.

O gráfico 1 compara o tempo de permanência médio dos ministros de cada pasta separadamente com o total de dias do mandato do presidente da República ao longo de todo o intervalo.

GRÁFICO 1
Comparação entre o tempo médio do mandato ministerial e o tempo total do mandato do presidente da República, por governo (1964-2016)
(Em dias)



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Quanto mais próxima é a linha que mede a permanência dos ministros da área que representa o total de dias do mandato presidencial, menos substituições houve, ou mais estável será aquele ministério. Para cada pasta, calculamos também o coeficiente de correlação entre o prazo médio do mandato do ministro (*V1*) e o prazo do mandato do presidente (*V2*). A correlação só é significativa entre as duas variáveis para os casos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Apesar de esses dados expressarem o mesmo que as frequências apresentadas na tabela 2, eles são interessantes porque nos permitem distribuir a informação de forma mais detalhada, por mandato presidencial, e não por regimes políticos, permitindo, assim, levar em maior consideração os contextos históricos e as determinações conjunturais de cada governo.

Tanto a Fazenda como o Planejamento possuem um comportamento praticamente idêntico durante o mandato dos quatro primeiros presidentes da ditadura militar. Ambas as pastas são centrais para o projeto econômico do regime. O MF era a instituição responsável pela política macroeconômica (inflação, taxa

de desemprego, balanço de pagamentos) e o Ministério do Planejamento era um importante instrumento institucional, durante o governo Geisel (1974-1979), para a condução da política de desenvolvimento dos militares (Codato, 1997). Suponhamos que essa centralidade sirva para explicar, ao menos em parte, a forte estabilidade constatada pelos nossos dados.

No entanto, a partir do governo Figueiredo, em grande parte em função da crise de endividamento do Estado brasileiro; do advento da "década perdida", em termos de crescimento econômico (anos 1980); e da virada neoliberal, no início dos anos 1990, o Ministério do Planejamento passa a ser cada vez menos importante para o processo decisório de política econômica. Talvez essa decadência política do ministério permita explicar a maior rotatividade de seus titulares, sem que grandes consequências para a gestão macroeconômica pudessem advir desse fato. O Ministério da Fazenda, embora também passe por uma maior rotatividade nos anos 1980 e início dos anos 1990, recupera o seu protagonismo no primeiro governo de FHC, o que ajudaria, por sua vez, a entender a maior estabilidade dos seus titulares a partir de então.

Mas como explicar o caráter errático dos dados referentes ao BCB e a sistemática instabilidade no Ministério do Desenvolvimento? Seria lícito sugerir que os governos Castello Branco e Costa e Silva foram momentos de institucionalização do Banco Central (o que, provavelmente, se refletia na escolha dos seus presidentes)? Ademais, o BCB só obtém protagonismo a partir do governo de FHC, quando a política monetária para a manutenção do tripé macroeconômico (metas de inflação, *superavit* primário e câmbio flutuante) passa a ser fundamental. Isso, aliás, também deve ser entendido à luz da virada neoliberal no Brasil e, por conseguinte, da hipervalorização da política monetária por essa ideologia econômica. Como se percebe, é a partir de FHC I que o tempo de permanência do titular do BCB sobe sistematicamente, voltando a cair apenas durante o governo Dilma II, já em plena crise econômica e política. Entre Sarney e Itamar Franco, o baixo tempo de permanência no banco deve ser explicado pelos escândalos que acometeram os titulares da pasta, como veremos no próximo item.

O Ministério do Desenvolvimento, por sua vez, nunca foi muito significativo para a formulação de políticas de desenvolvimento. Durante a ditadura, essa política ficava sob o controle do Ministério do Planejamento ou sob o comando de outros órgãos, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), nos anos Geisel. Somente no governo Lula I, quando se ensaiou uma política industrial, esse ministério passou a ser o centro de um desenho institucional mais amplo (Stumm, 2016). No entanto, não só a política industrial aí desenhada não foi implementada, como, e talvez exatamente por isso, o desenho institucional a ela vinculado se revelou

totalmente ineficaz. Isso reduziu significativamente a importância política de um então promissor ministério implicado de forma explícita no "desenvolvimento" industrial, com prováveis efeitos sobre a estabilidade dos seus titulares.

5.2 Razões de saídas antecipadas

As razões pelas quais os ministros da área econômica deixam os seus cargos variam bastante. Compilamos nove motivos diferentes em nosso banco de dados ao longo do período de 51 anos. Os ministros brasileiros deixaram o cargo que ocupavam em razão do fim do mandato do presidente (43,1%), de embates dentro do governo com outros ministros ou com o próprio presidente (23,9%), de escândalos de corrupção (10,1%), para disputar eleições (5,5%), por reformas promovidas pelo presidente em seu gabinete (5,5%), do *impeachment* do chefe de governo (5,5%), de transferência para outros cargos no setor público ou para outras pastas ministeriais (3,7%), do baixo desempenho na função (1,8%) e do término do seu período como interino no cargo (0,9%).

A fim de compreender as causas de saída prematura, retiramos do cálculo aqueles que saíram ao fim do mandato do presidente e os interinos.[17] A tabela 3 resume esses dados e dá também a informação para os dois regimes, para que se tenha uma ideia da diferença da dinâmica política de ambos.

TABELA 3
Razões de saída dos ministros da área econômica do cargo, por regime político (1965-2016)

Razão de saída	Todo o período		Democracia		Ditadura	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Embate	26	42,7	18	36,0	8	72,7
Escândalo	11	18,0	10	20,0	1	9,1
Eleições	6	9,8	5	10,0	1	9,1
Impeachment	6	9,8	6	12,0	0	0,0
Reforma do gabinete	6	9,8	6	12,0	0	0,0
Transferência	4	6,6	3	6,0	1	9,1
Desempenho	2	3,3	2	4,0	0	0,0
Total	**61**	**100,0**	**50**	**100,0**	**11**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

17. Fim do mandato e término da interinidade foram retirados dos dados porque não podem ser entendidos como saídas antecipadas do cargo. Juntas, essas variáveis representam 48 casos (geral: 44%); 19 (ditadura: 63,3%); e 29 (democracia: 36,7%).

O motivo principal de saída de um ministério da área econômica é o conflito com a política do presidente ou com a linha de política econômica dos outros membros do gabinete (quase 43% do total, independentemente do regime político). A segunda razão, menos da metade desse valor, são escândalos nos quais os membros desses ministérios são implicados. Um dado surpreendente, e que chama atenção por sua insignificância estatística, é a saída por mau "desempenho" no cargo: registramos apenas dois casos nessa categoria (Dílson Funaro e Bresser Pereira, ambos no governo Sarney).

Na ditadura militar, há predominância de ministros que saíram do posto ao fim do mandato do presidente (dezenove em trinta casos). O que é notável, por outro lado, é que, entre todos os demais que deixaram o cargo antes, 73% o fizeram porque se envolveram em algum conflito, ou político, ou sobre a orientação da política econômica.[18] Durante a democracia, o maior percentual de razões de saída se deve também a esses conflitos internos ao gabinete (36%), seguido de escândalo (20%). O dado inesperado ficou por conta de saídas para concorrer a eleições (apenas 10%). Seria esperável que a posição de ministro impulsionasse, em boa medida, a carreira política, ao menos no período democrático.[19] Mas é possível que esse número baixo se deva ao fato de estarmos lidando com ministros da área da economia estrito senso.

A tabela 4 desagrega esses dados por pastas ministeriais conforme o regime político. Isso permite mostrar se os conflitos políticos impactam mais um ministério do que outro.

18. Carlos Brandão, Carlos Langoni e Ruy Leme (do Banco Central); Fábio Yassuda, Camilo Penna e Severo Gomes (do antigo Ministério da Indústria e Comércio); Karlos Rischbieter (Fazenda); e Mario Henrique Simonsen (Planejamento).
19. Os candidatos foram Antonio Kandir, Fernando Pimentel, FHC, Francisco Dornelles e José Serra.

TABELA 4
Razões de saída dos ministros da área econômica do cargo, por regime político e por ministério (1965-2016)

	Democracia								Ditadura							
	Banco Central		Fazenda		Desenvolvimento		Planejamento		Banco Central		Fazenda		Desenvolvimento		Planejamento	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Embate	6	46,2	5	38,5	5	45,5	2	15,4	3	60,0	1	100,0	3	75,0	1	100,0
Escândalo	5	38,5	3	23,1	1	9,1	1	7,7	1	20,0	-	-	-	-	-	-
Impeach-ment	2	15,4	2	15,4	1	9,1	1	7,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Desempe-nho	-	-	2	15,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eleições	-	-	1	7,7	2	18,2	2	15,4	-	-	-	-	1	25,0	-	-
Reforma do gabinete	-	-	-	-	2	18,2	4	30,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Transfe-rência	-	-	-	-	-	-	3	23,1	1	20,0	-	-	-	-	-	-
Total	**13**	**100,0**	**13**	**100,0**	**11**	**100,0**	**13**	**100,0**	**5**	**100,0**	**1**	**100,0**	**4**	**100,0**	**1**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Na ditadura militar, tanto o BCB como o Ministério do Desenvolvimento concentram as demissões em função de embates com outros membros do gabinete. A quantidade é pequena (são somente três casos em cada pasta), mas é bem representativo do que ocorre.

Na democracia, o Banco Central concentra a grande maioria dos casos de saída por escândalo (cinco dos dez registrados), o que talvez tenha a ver com a proximidade dos indivíduos desta instituição – os episódios envolveram Elmo Camões (Sarney), Ibrahim Eris (Fernando Collor), Gustavo Loyola e Pérsio Arida (primeiro governo de FHC) e Gustavo Franco (segundo governo de FHC) – com o mundo financeiro.

Mas a principal razão que motiva as demissões dos presidentes do BCB nos governos civis são os conflitos ocorridos no interior das respectivas equipes econômicas (46%). Quase todos eles ocorreram na administração de José Sarney (Antonio Carlos Lemgruber, Fernando Milliet, Fernão Bracher e Francisco Gros) ou de Itamar Franco (Gustavo Loyola e Paulo Cesar Ximenes).

Durante o regime democrático, o ministério menos impactado por cizânias no seio da equipe de governo foi o do Planejamento: mais de 50% das alterações no comando da pasta resultaram de reformas no gabinete (Alexis Stepanenko, Nelson Machado, Paulo Haddad e Pedro Parente) ou promoção a outros cargos.

6 CHANCES DE SOBREVIVER ATÉ O FIM DO MANDATO PRESIDENCIAL

No teste a seguir, mobilizamos algumas variáveis para testar quais delas afetam as chances de sobrevivência dos ministros analisados. Para tanto, usamos as curvas de Kaplan-Meier e os testes correspondentes. Para a realização desse teste, é preciso identificar os casos censurados. Os casos censurados são os que permaneceram no governo por todo o tempo dos respectivos mandatos presidenciais em que atuaram, e perfazem um total de 48 mandatos (44%); os demais 61 mandatos (56%) são os que sofreram o evento a ser explicado (a saída do cargo durante o mandato presidencial em que atuou). Com isso, demos origem a uma variável *dummy*, codificada em 1 = os que foram exonerados do cargo e 0 = os que não foram exonerados. As variáveis utilizadas no teste estão resumidas na tabela 5.

TABELA 5
Definição das variáveis e estatística descritiva[1]

	Variável	Descrição	Quantidade	Percentual
Variáveis pessoais	Político profissional	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	32 77	29,4 70,6
	Experiência legislativa	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	19 90	17,4 82,6
	Origem profissional	*Dummy* 1 = mercado *Dummy* 0 = setor público/universidade	20 89	18,3 81,7
	Formação	*Dummy* 1 = é economista *Dummy* 0 = não é economista	54 55	49,5 50,5
	Tempo de carreira[2]	*Dummy* 1 = acima de 26 anos (acima da mediana) *Dummy* 0 = abaixo de 26 anos	57 50	52,3 45,9
Variáveis sistêmicas	Regime político	*Dummy* 1 = Democracia *Dummy* 0 = Ditadura	79 30	72,5 27,5
	Crise econômica	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	62 47	56,9 43,1

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.
Notas: [1] A variável *partido político*, que nos permitiria analisar questões relativas ao presidencialismo de coalizão, não foi incluída porque nos obrigaria a desconsiderar os dados referentes ao período da ditadura militar, que estrutura todo este capítulo.
[2] Sem informação = 2 (1,8%).

As variáveis foram definidas conforme disposto a seguir.

1) Político profissional: ministros de Estado que ocuparam, nos últimos quatro postos, majoritariamente (ou seja, 50% ou mais) *i*) cargos de natureza eletiva (vereador, prefeito, deputado, senador, governador); *ii*) cargos partidários (membros, secretários e presidentes de diretórios regionais e nacionais, assim como executivas municipais, estaduais e nacionais de partidos políticos); e *iii*) cargos de nomeação em primeiro escalão (secretário municipal, secretário, ministro de Estado).

2) Experiência legislativa: indivíduos que passaram, ao menos, por um cargo de natureza legislativa (câmaras de vereadores, assembleias legislativas estaduais, Congresso Nacional).

3) Origem profissional: definida a partir da última ocupação antes de ser nomeado para o cargo.

4) Formação: definida a partir do primeiro diploma de graduação informado pela fonte consultada.

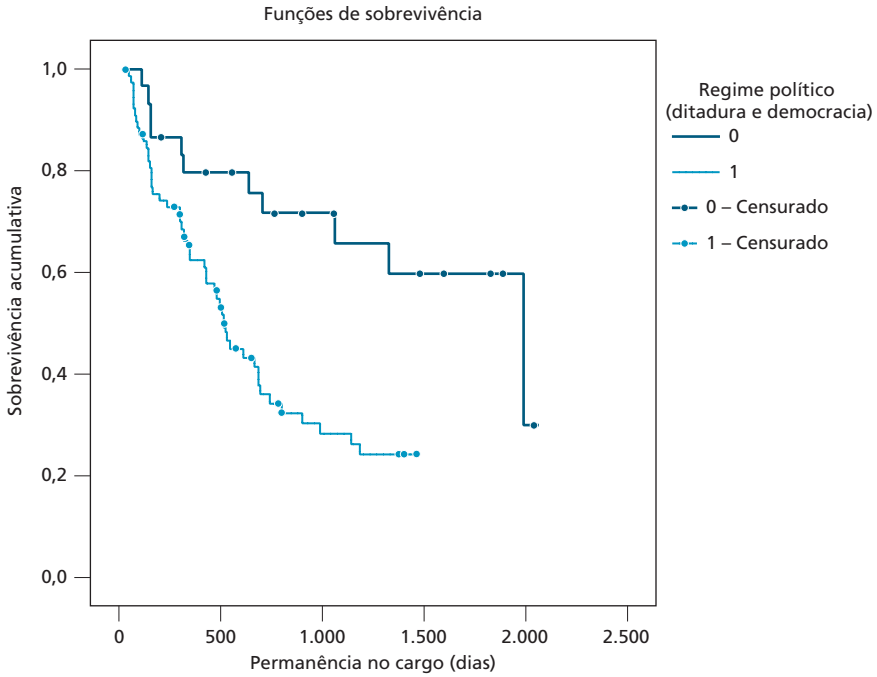
5) Tempo de carreira: definida pela diferença entre o ano de ocupação do primeiro cargo da carreira e o ano de ocupação do último cargo antes da nomeação para a pasta.

6) Regime político: se ocupou cargo durante a ditadura ou durante a democracia.

7) Crise econômica: leva em conta taxas de crescimento, medidas pelo produto interno bruto (PIB), e taxas de inflação. Foi determinada uma média dos critérios por governo, desprezando especificidades conjunturais. Um governo que dura quatro anos pode ser afetado por crise econômica nos dois primeiros anos, mas nos dois últimos, não. Definimos como governos em crise econômica severa os seguintes: João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, FHC II e Dilma Rousseff II. Definimos como governos sem crises econômicas muito graves que afetaram todo o seu desempenho (crescimento e inflação) os seguintes: Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel, FHC I, Lula I, Lula II e Dilma Rousseff I.

Os testes de *log rank* para todas as variáveis acima listadas revelaram haver relação estatisticamente significativa apenas entre, de um lado, as chances de sobrevivência dos ministros e, de outro, os diferentes regimes políticos e a presença de crise econômica. Para a variável *regime político*, como dissemos, temos 48 casos censurados (44% do total de casos). Desses, 19 casos são referentes ao regime ditatorial (aqui codificado como 0) e 29 se referem ao período democrático (codificado como 1). O teste de *log rank* se revelou significativo com *sig.* = 0,001, indicando haver associação estatística significativa entre regime político e chances de sobrevivência no cargo. Essa relação fica visualmente clara no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Teste de igualdade de distribuições de sobrevivência para os diferentes níveis de regime político: ditadura e democracia



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Confirmando as informações já apresentadas, esse novo teste revela que as chances de sobrevivência de um ministro da Economia no cargo eram maiores durante a ditadura militar do que, atualmente, na democracia. O modelo de Regressão Cox revelou para essa variável *sig.* = 0,035 e *Exp(B)* de 2,176, o que indica que um ministro da área econômica da democracia tem em torno de duas vezes mais chances de ser exonerado do cargo.

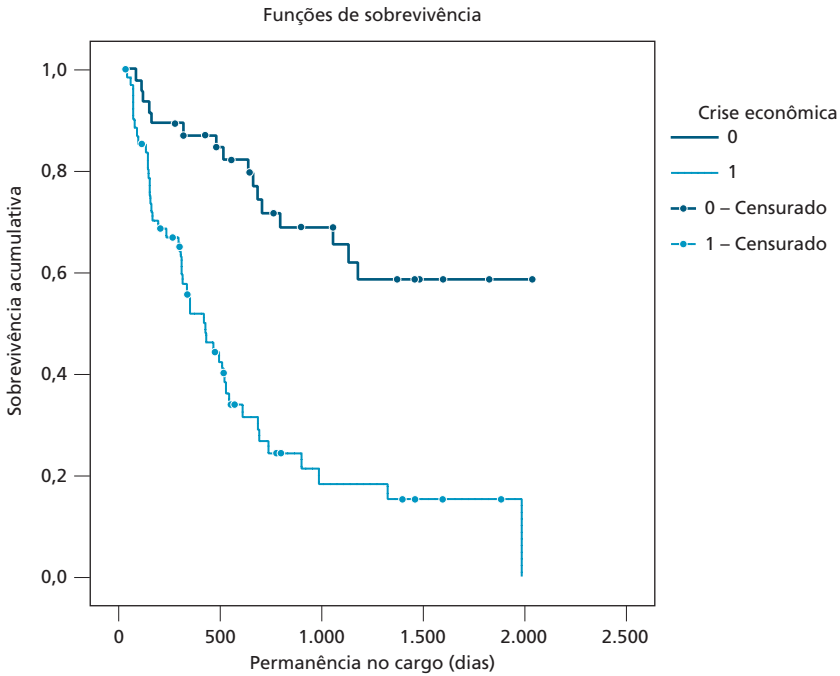
Como já comentamos, é bastante esperado esse padrão de sobrevivência nos dois regimes dada a configuração, sobretudo, do governo de coalizão de nossa democracia, em que o número de partidos efetivos é extremamente alto. Os dados revelam que nem mesmo os ministérios econômicos, normalmente tidos como "técnicos", escapam dessa lógica – pelo menos se compararmos a dinâmica de nomeação e exoneração com os tempos da ditadura.

Ser ou não político profissional, ter ou não experiência legislativa prévia e mesmo possuir uma longa carreira antes de assumir a pasta não produz influência sobre suas chances de ficar mais ou menos tempo na função. Poderíamos cogitar que essas variáveis são alheias às exigências dos ministérios da área econômica do governo.

No entanto, ter vindo diretamente do mercado ou ter formação em economia (graduação, mestrado ou doutorado) também não têm qualquer impacto no evento considerado.

Para a variável *crise econômica* temos, é claro, os mesmos 48 casos censurados. Desses, 17 passaram por situações de crise econômica (aqui codificadas como 0) e 31 casos, por situações em que havia ausência de crise econômica (codificadas como 1). O teste de *log rank* se revelou significativo com *sig.* = 0,000, indicando haver associação estatística significativa entre crise econômica e chances de sobrevivência no cargo. Essa relação fica visualmente clara no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Teste de igualdade de distribuições de sobrevivência para os diferentes níveis de crise econômica



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

O modelo de Regressão Cox revelou para essa variável *sig.* = 0,000 e *Exp(B)* de 3,922, o que indica que um ministro que passa por uma crise econômica tem algo em torno de quatro vezes mais chances de ser exonerado do cargo.[20]

20. O achado está de acordo com o que Silva encontrou na análise de sistemas presidenciais de dez países da América Latina entre 1978 e 2007, inclusive o Brasil. A durabilidade dos gabinetes dependeu de três fatores: a inflação, o desemprego e a fragmentação partidária da coalizão de governo (Silva, 2016). Warwick (1992), estudando a sobrevivência do governo em dezesseis democracias parlamentares europeias do pós-guerra, destacou dois fatores determinantes: inflação e desemprego.

7 CONCLUSÃO

Razões de saída são *proxies* tão importantes quanto razões de entrada no gabinete. Por sua vez, o tempo de permanência dos ministros de Estado não deve ser visto apenas como um dado em si mesmo, mas como a expressão de fatores políticos, muitas vezes, contraditórios, já que um nível alto de instabilidade ministerial pode ser considerado tanto negativo quanto positivo.

Por um lado, demissões constantes podem indicar a perda de controle do presidente sobre sua gestão administrativa (sendo uma das expressões disso um baixo desempenho do indicado), conflitos internos inconciliáveis na equipe de governo ou ainda divisões no partido majoritário na coalizão quanto à melhor política (econômica no nosso caso) a seguir. Por outro lado, exonerações ministeriais também são uma solução para impasses políticos. Desse ponto de vista, a rotatividade ministerial pode ser uma válvula de escape para disputas entre o partido do presidente e a base política aliada, melhorando as relações políticas do chefe de Estado com o Poder Legislativo. Nomeações durante o mandato também servem para abrir ou ampliar o diálogo com setores da sociedade civil e grupos de interesse, redirecionar políticas públicas, ou mesmo anular o poder de ministros/partidos que lançam mão do cargo em nome de ambições políticas que extrapolem (ou até mesmo contrariem) os objetivos do presidente (Kam e Indridason, 2005).

Frequentes mudanças no primeiro escalão do Poder Executivo podem acarretar a interrupção não planejada de políticas ambiciosas – como as políticas industriais, por exemplo –, que precisariam de maior tempo para surtirem efeitos, ou podem ser vistas como um sinal de enfraquecimento político do chefe de Estado. Todavia, governos com equipes muito estáveis podem apresentar dificuldades para resolver problemas, devido à falta de oxigenação de seus quadros (Praça, Freitas e Hoepers, 2012). Por isso, o presidente da República lança mão, conscientemente, por meio da reacomodação de ministros e do rodízio de pessoal em postos da burocracia, de pontes informais de comunicação entre as diferentes áreas do governo. Tais mudanças poderiam facilitar a implementação e a gestão de políticas ou programas mais complexos, de caráter interministerial (Schneider, 1992).

Este é um trabalho ainda muito exploratório, cujo objetivo, basicamente, é descrever alguns achados empíricos. Três aspectos foram evidenciados pelos dados aqui apresentados.

As diferenças encontradas, em termos de tempo de permanência no posto de ministro, revelam o contraste entre o período ditatorial e o democrático: sem que o primeiro seja completamente estável, esse último é marcado por alta instabilidade. Seria tentador imaginar que o poder discricionário dos presidentes para nomearem suas equipes na ditadura deveria produzir um time harmônico e, com isso, mais pacificação. Ocorre, contudo, que a grande razão de demissões nesse caso são os

conflitos entre os titulares das pastas ministeriais (oito dos onze casos). O que nos conduz ao segundo achado.

No regime da Constituição de 1988, reordenações do gabinete seriam, teoricamente, a razão da saída dos ministros, e essas teriam a ver com o presidencialismo de coalizão, que obriga o presidente a periodicamente reorganizar sua equipe, em função de mudanças na base de apoio parlamentar. Como os ministérios econômicos tendem a ser mais "técnicos", eles seriam, em boa medida, mais protegidos desse processo. Isso é correto, já que embates no interior da área econômica entre os próprios decisores (36% dos casos) e escândalos (20%) foram o critério dominante de demissão. As duas evidências apontam para um grau elevado de conflito interno na "área econômica" do governo brasileiro.

Por último, nenhuma variável de perfil profissional (setor de origem, tempo de carreira, formação em economia) ou perfil político (ser político profissional, ter experiência legislativa) foi estatisticamente significativa para as chances de sobrevivência do ministro no cargo. Assim, não foram atributos ligados aos indivíduos, mas variáveis sistêmicas – tipo de regime político e ocorrência ou não de crise econômica – que se mostraram relevantes para explicar a rotatividade. Esse achado contraria a percepção segundo a qual *experts* com perfil técnico ou peritos em economia seriam menos sujeitos à demissão do que os titulares com *background* político.

Ao se evidenciarem as taxas de sobrevivência e as razões de demissões de ministros, abre-se, a partir de uma perspectiva pouco usual, uma agenda promissora para o estudo do Estado, da burocracia e das políticas públicas. Ao menos três assuntos podem ser mais bem estudados quando se considera com mais atenção o *turnover* ministerial: em primeiro plano, o quanto isso repercute sobre a estabilidade das burocracias ministeriais – isto é, sobre a taxa de permanência das assessorias e do corpo técnico – e se isso seria um elemento perturbador ou não para as estruturas e as rotinas desses ministérios; em seguida, o quanto ministérios mais "politizados" – isto é, mais sujeitos à barganha do presidente com os partidos da base do governo no Legislativo – seriam mais instáveis e o quanto isso comprometeria suas capacidades de formulação e implementação de políticas; por último, o quanto a instabilidade/estabilidade do ministro tem a ver com a permeabilidade/impermeabilidade a demandas, gestões e pressões de atores sociais sobre o ministério.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABREU, A. A. *et al.* (Eds.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **SSRN Electronic Journal**, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/yYRDyQ>.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/HkVYSo>.

_____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*: NICOLAU, J. M.; POWER, T. J. (Eds.). **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 93-117, abr. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/BTvjd1>.

BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero--Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3-16, maio 2015. Disponível em: <https://goo.gl/88HGW8>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Composição histórica da diretoria – por gestão dos presidentes – desde 1965**. Brasília: BCB, 2016.

BERLINSKI, S.; DEWAN, T.; DOWDING, K. The length of ministerial tenure in the United Kingdom, 1945-1997. **British Journal of Political Science**, v. 37, n. 2, p. 245-262, 2007.

BERLINSKI, S. *et al*. Choosing, moving and resigning at Westminster, UK. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

BOYNE, G. A. *et al*. Does political change affect senior management turnover? An empirical analysis of top-tier local authorities in England. **Public Administration**, v. 88, n. 1, p. 136-153, mar. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/oBGqHa>.

CAMERLO, M. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. **América Latina Hoy**, n. 64, p. 119-142, 2013.

CAMERLO, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A. **Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2013. (Working Papers, n. 2).

CODATO, A. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Ed. Hucitec; ANPOCS; Ed. UFPR, 1997.

FETTELSCHOSS, K.; NIKOLENYI, C. Learning to rule: ministerial careers in post-communist democracies. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routldge, 2009.

FISCHER, J.; DOWDING, K.; DUMONT, P. The duration and durability of cabinet ministers. **International Political Science Review**, v. 33, n. 5, p. 505-519, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/LnEUhY>.

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES, A. Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación. **Colombia Internacional**, n. 87, p. 81-108, maio-ago. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/ueTFHv>.

HANSEN, M. E. *et al*. Portfolio saliency and ministerial turnover: dynamics in scandinavian postwar cabinets. **Scandinavian Political Studies**, v. 36, n. 3, p. 227-248, Sept. 2013.

HUBER, J. D. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **The American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

HUBER, J. D.; LUPIA, A. Cabinet instability and delegation in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 1, p. 18-32, Jan. 2001.

HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, May 2008.

INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, n. 64, p. 41-66, 2013.

IYER, L.; MANI, A. Traveling agents: political change and bureaucratic turnover in India. **Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 3, p. 723-739, Aug. 2012.

KAM, C.; INDRIDASON, I. The timing cabinet reshuffles in five Westminster parliamentary systems. **Legislative Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 327-363, 2005.

_____. Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

LEWIS, D. E. Testing Pendleton's premise: do political appointees make worse bureaucrats? **The Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1073-1088, 2007.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil, 1999 to 2012 – key indicators. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3-38, 2014.

O'MALLEY, E. Constructing and maintaining Irish governments. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

PALOTTI, P. L. M. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T. Portugal: the primacy of "independents." *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, nov. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/yJfJqM>.

SCHNEIDER, B. R. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992.

SILVA, T. How long will it last? Cabinet termination in presidential systems. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 112., 2016, Philadelphia, United States. **Anais**… Philadelphia: American Political Science Association, 2016.

STUMM, M. G. Poder político de ideias econômicas: desenvolvimentismo e política industrial nos governos Lula e Dilma. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. **Resumos**... Belo horizonte: ABCP, 2016.

WARWICK, P. Economic trends and government survival in West European parliamentary democracies. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 4, p. 875-887, Dec. 1992.

WOOD, B. D.; MARCHBANKS, M. P. What determines how long political appointees serve? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 3, p. 375-396, July 2008.

CAPÍTULO 13

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E APARATO BUROCRÁTICO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: DISJUNTIVAS CRÍTICAS E BAIXO DESEMPENHO INSTITUCIONAL – QUESTÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA E INTERVENÇÃO[1]

José Celso Cardoso Junior[2]
Eugênio A. Vilela dos Santos[3]

> Deveria ser possível preparar e selecionar funcionários sem privá-los de iniciativa e de capacidade inventiva, uma vez investidos da segurança de seu cargo. O funcionalismo público que não prepara sua própria *intelligentsia* se derrota a si mesmo no longo prazo.
>
> Karl Mannheim[4]

1 INTRODUÇÃO

Como os demais capítulos deste livro também o demonstram, não há dúvida de que a relação entre planejamento e burocracia é tema complexo, carregado de nuances de natureza técnica e política, os quais se manifestam tanto em termos concretos no cotidiano da gestão pública como em termos simbólicos no imaginário coletivo.

De um lado, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico tanto em nível organizacional, nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorre, sobretudo, de um imperativo da necessidade, vale dizer: da imensa heterogeneidade estrutural e da crescente complexificação das sociedades contemporâneas, fatos aos quais se somam uma notória insuficiência e parcos resultados das ações estatais na maioria dos países.

---

1. Os autores agradecem a paciência, os valiosos comentários e as valiosas sugestões de Roberto Pires a versões anteriores deste documento, isentando-o evidentemente por erros e omissões remanescentes. Ademais, os autores esclarecem que, embora o texto reflita experiências e vivências profissionais em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público, são os únicos responsáveis pelos conteúdos aqui explicitados.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Analista de planejamento e orçamento do governo federal.

4. Mannheim, K. *Sociologia da cultura*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974. p. 136.

De outra parte, a defesa que a burocracia especializada faz do primado da técnica (supostamente neutra e racional) sobre a política (considerada sempre irracional e enviesada), esconde a dificuldade prática de organizar, pactuar e implementar um conjunto de escolhas que distribuam poder em um ambiente com desigualdades tão institucionalizadas e arraigadas como no Brasil.

Nesse cenário, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: "todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!"; de outro, que: "ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!".

Em suma, a situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações anteriores sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três dessas explicações especialmente relevantes, conforme a seguir descrito.

1) Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (Cardoso Junior, 2015).

2) Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (Braga, 1993; 1997; Massoneto, 2006).

3) Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político (Cardoso Junior e Matos, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões descritas anteriormente, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o *nível de institucionalização* da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos.

Por nível de institucionalização, queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. Em especial: *i*) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função; *ii*) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e *iii*) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Apesar da definição citada, alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, *mais ou menos institucionalização*, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal como se viabiliza como parte precípua dos processos e das capacidades de governo.[5]

Dessa feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de *institucionalização* – pouco adequada e de descrédito, manifestada no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro – pode ser observada é pelo que neste texto chamaremos de *disjuntivas críticas* dessa função.

Por disjuntivas críticas no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e, às vezes, trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública.[6]

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

---

5. Daí a relevância, por exemplo, de confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebe-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente as demais funções citadas.

6. Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida por Bourdieu (1996; 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta ótica, embora de maneira não tão explícita, por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que, por vezes, mascaram e, por outras, desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como citado anteriormente, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial, repisando: *i*) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; *ii*) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e *iii*) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Dito isso, o propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais e comportamentais da burocracia de planejamento do Poder Executivo federal, com vistas a: *i*) ampliar a compreensão das relações que envolvem política e burocracia nesta área específica de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; *ii*) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento da burocracia e das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade planejadora; e *iii*) iniciar a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de *intervenção* direta com vistas à ampliação da capacidade de atuação do Estado.[7]

Por fim, a conclusão apontará para lacunas e caminhos de pesquisa em torno dos mecanismos que organizam a burocracia de planejamento, com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, regulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

7. Como se trata de um texto exploratório e centrado em uma dimensão ausente ou pouquíssima estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências profissionais dos autores com as tais disjuntivas críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

2 MAPA DAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS: SENTIDOS E SIGNIFICADOS

Nesta seção, buscamos identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais dos autores em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão distorcida por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo ambos intrínsecos à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Mas isso certamente ocorre pelo fato de – *é a nossa hipótese* – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se, na verdade, uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, ainda que apresentando resultados gerais pífios[8] para o país. De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a CF/1988 fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros.

8. Tal afirmação se refere à deterioração de resultados econômicos e sociais no período, bem como a escolhas institucionais que diminuíram a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Belluzzo e Almeida (2002) e Cardoso Junior (2013) discutem esse período e suas consequências.

Para organizar este texto, portanto, outra decisão metodológica foi avaliar as disjuntivas críticas à luz de um instrumento – o PPA – que permite observar como as categorias de análise se comportam no cotidiano da administração pública federal. Para tanto, recorremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema,[9] além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por sua vez, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que para identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (analista de planejamento e orçamento – APO), finanças e controle (analista de finanças e controle – AFC), gestão governamental (especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG) e pesquisa e avaliação (técnico de planejamento pesquisa – TPP), entre outras.[10]

Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as disjuntivas críticas tenham contornos tão estereotipados no dia a dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão.[11]

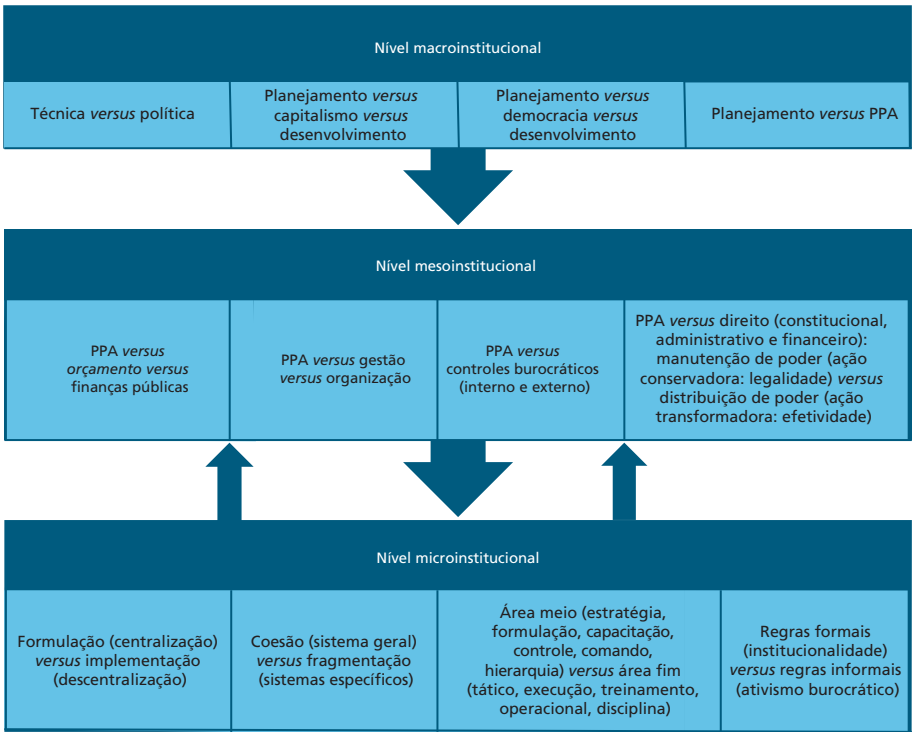
Dessa feita, a figura 1 procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, e as subseções, adiante, buscam descrevê-las de forma resumida, como uma primeira e necessária aproximação ao tema.

9. Em particular, relembra-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo Ipea, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), nesta última por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.

10. Além dessas, Pagnussat (2015) também considera as carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS), analista de infraestrutura (AIE) e analista de tecnologia da informação (ATI) como parte integrante do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, neste início de milênio. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e os cargos do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das agências reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e pela consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as citadas anteriormente são, sem dúvida, as mais diretamente responsáveis por estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

11. Para uma discussão sobre essa categoria analítica, ver Lotta, Pires e Oliveira (2015) e Freire, Viana e Palotti (2015).

FIGURA 1
Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Elaboração dos autores.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar, de maneira profunda, de todas as disjuntivas tais quais elencadas anteriormente.[12] Mas é possível ilustrar, de modo agregado, algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, é relevante destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e microinstitucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura 1 ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, desse modo, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme a figura 1, a saber: *i*) nível macroinstitucional; *ii*) nível mesoinstitucional; e *iii*) nível microinstitucional.

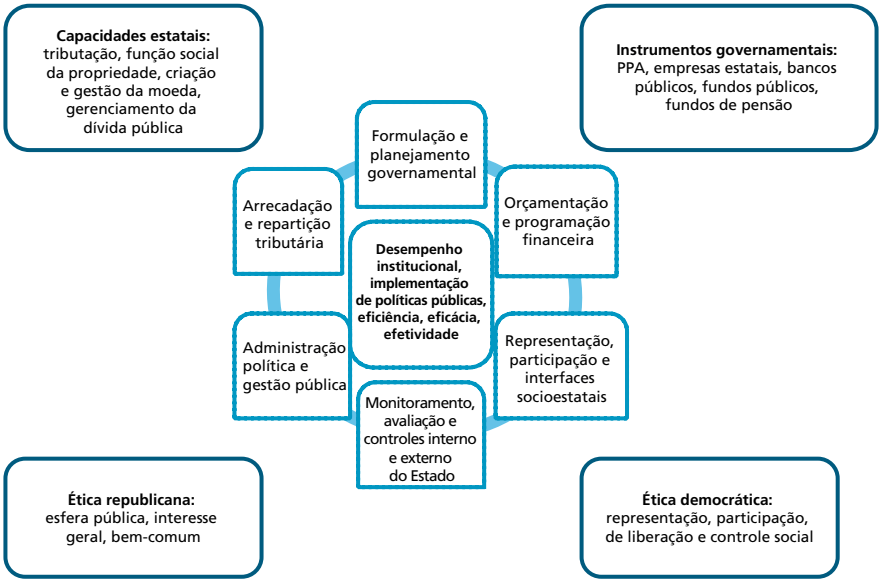
12. Por isso, para uma visão mais ampla acerca das disjuntivas sugeridas pela figura 1, veja-se a versão ampliada deste texto no formato Texto para Discussão, Ipea 2018, no prelo.

2.1 Nível macroinstitucional

Este nível refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e o papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional, assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macrofunção governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF/1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na CF/1988 (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte de normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação)[13] responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação,[14] cuja figura 2 procura representar.

FIGURA 2
Visão aproximada das capacidades estatais, instrumentos governamentais e dimensões organizativas do circuito de políticas públicas – Brasil (2015)



Elaboração dos autores.

13. Ver nota de rodapé nº 12.
14. Para uma descrição e qualificação de cada uma dessas fases, ver Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Dado o escopo deste texto, explicitaremos, adiante, apenas as problemáticas contidas na primeira das disjuntivas críticas de nível macroinstitucional.

2.1.1 Técnica *versus* política

A disjuntiva (alguns dirão dicotomia) mais célebre dentro dos estudos de governo é a que contrapõe as dimensões técnica e política do ato e do processo de governar.[15] Aos que argumentam em prol da primazia da técnica e acreditam ser exequível uma gestão ou administração pública de tipo gerencial, baseada sobremaneira na racionalidade instrumental do poder público, contrapõem-se os que julgam ser eminentemente política a natureza dos problemas, das soluções e – portanto – da condução cotidiana da gestão ou administração pública.

Contra ambas as posições, e pensando explicitamente na função planejamento governamental, ainda mais em contextos que se pretendem republicano (no que diz respeito à forma de organização e ao funcionamento do Estado) e democrático (no que se refere aos processos essencialmente políticos de explicitação e representação de interesses e políticas públicas no interior do Estado), argumentamos no sentido óbvio de dizer que ambas as dimensões são necessariamente inseparáveis dos atos e dos processos de planejar e governar.

Em uma leitura mais direta, a técnica sem a política significa algo como a gestão cotidiana da máquina pública sem um plano que a oriente estrategicamente. A política sem a técnica significa algo como um plano estratégico sem a capacidade tática e operacional de ser implementado. No entanto, uma análise mais profunda revela que técnicos podem veicular a sua visão política dependendo da forma como constroem e operam os instrumentos. Nesses casos, quando a técnica toma o lugar da política, opera a instrumentalização da função como um fim em si mesmo.[16] Além disso, eventuais excessos políticos da burocracia diminuem o grau de confiança necessário para que haja acordo político para institucionalizar os instrumentos, dotando-os do poder necessário para que funcionem melhor.

Isso posto, tal disjuntiva pode ser visualizada, entre outros tantos exemplos possíveis, a partir do processo quadrienal de elaboração do PPA. Como se sabe, desde a CF/1988, cada governo eleito tem por missão constitucional elaborar e submeter ao Congresso Nacional, ao fim de seu primeiro ano, o plano de governo para os próximos quatro anos de mandato.

---

15. Para essa, no que toca ao tema do planejamento de modo geral, ver Moretti (2012) e Lima (2013), neste segundo caso, para uma interessante discussão sobre a disjuntiva técnica *versus* política aplicada ao caso da assessoria econômica e de planejamento do segundo governo Vargas, entre 1951 e 1954.

16. Sobre o espaço da política na gestão pública, ver Garnier (2004); e sobre o espaço da racionalidade burocrática, ver Weber ([s.d.]). Para uma discussão aprofundada sobre a política da burocracia, ver Peters (1999); e para uma crítica envolvendo a crise de legitimidade da burocracia, ver Castelo Branco (2016).

Em termos formais, o PPA precisa estar organizado segundo as categorias e os atributos que a cada momento vão-se constituindo burocraticamente como parte da estrutura das políticas públicas e dos processos administrativos de organização e funcionamento de tais políticas. Neste momento, evidencia-se a disjuntiva entre técnica e política, pois ao governo eleito importa formatar o PPA (e as políticas públicas a ele referenciadas) segundo as prioridades estratégicas com as quais, em parte, disputou e venceu as eleições. Sob essa perspectiva, o PPA deveria ser apenas o instrumento legal por meio do qual a face política do governo eleito seria apresentada ao Congresso Nacional e à sociedade, vale dizer, o plano de governo democraticamente consagrado pela maioria.

Mas do ponto de vista dos aparatos burocráticos de Estado envolvidos com o PPA, este deveria ser preservado, resguardado, e no limite, blindado da influência política (externa e coercitiva) que, eventualmente, governos lhe queiram impingir a cada quatro anos. Do ponto de vista burocrático, a governo nenhum caberia zerar o PPA para fazer ou refazer as suas apostas; haveria um leque de políticas públicas e processos de governo já estabelecidos que precisariam ser mantidos, a ponto de a burocracia valer-se corriqueiramente do argumento de que tais políticas e processos já possuem sua racionalidade estabelecida (em termos de eficácia e efetividade), bastando a sempre renovada ênfase na eficiência (fazer mais do mesmo com menos recursos disponíveis) para que as coisas aconteçam.

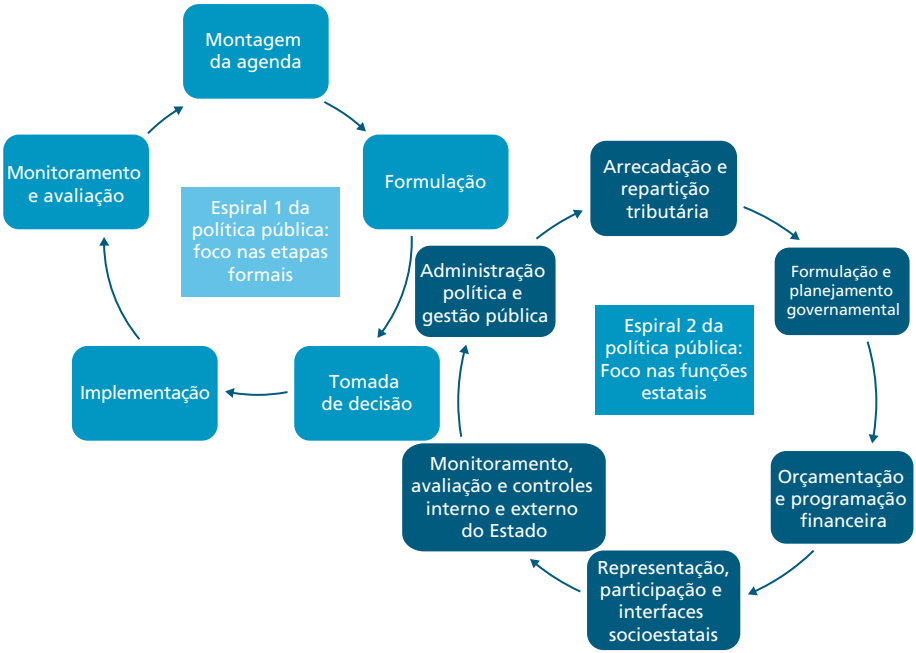
É claro que entre os dois extremos há infinitas combinações e arranjos possíveis, e entre ambos efetivamente se realiza e se resolve a disputa entre técnica e política. O desafio, portanto, é encontrar a faixa de equilíbrio – ainda que intrinsecamente instável – que melhor compatibiliza no tempo as necessidades e as capacidades políticas de governo com os requerimentos técnicos indispensáveis à boa governança da função planejadora.

2.2 Nível mesoinstitucional

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras, posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado. Duas formas complementares de ver essas relações estão representadas na figura 3 a seguir.

FIGURA 3
Visão aproximada das etapas formais e funções típicas do circuito de políticas públicas – Brasil (2015)



Elaboração dos autores.

Assim, para efeitos deste texto, exemplificaremos as disjuntivas críticas ao nível mesoinstitucional por meio da relação entre PPA, orçamento e finanças públicas no âmbito federal brasileiro.

2.2.1 PPA *versus* orçamento *versus* finanças públicas

Talvez a mais crítica das disjuntivas seja essa que relaciona (melhor seria dizer: *congestiona*) PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF-2000 (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).[17]

17. Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos já citados de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1) Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.

2) Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).

3) Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via sistemas Siafi-Sidor).

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota.

4) A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o consequente *impeachment* do presidente.

5) O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.

6) A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):

   a) a manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e

   b) a geração de *superavits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:

- privatização de ativos estatais;
- reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
- criação, aumento e centralização de tributos junto ao Poder Executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
- aprovação da LRF em 2000, visando, sobretudo, ao estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, ao enquadramento fiscal e financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública; e
- instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superavits* fiscais primários.[18]

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (Braga, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de se estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro plano a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país. Já do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais positivos de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988 não encontraram condições propícias para se realizar.

18. Quase como corolário dos aspectos anteriores, mencione-se a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 que institui um teto de gastos para as despesas primárias da União.

De acordo com o primeiro, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização, de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtar o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, visto que, no seu primeiro ano de exercício, cada governo eleito teria que formular o seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo em que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para elaboração e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal.

Em segundo lugar, o mesmo desejo anterior, de ver doravante alargada a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (via representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do PPA – quadrienalmente –, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – estas duas, anualmente –, cujas dinâmicas e cujos determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instituto e outro, jamais tiveram, ainda mais nas condições cotidianas de funcionamento da máquina pública antes narradas, condições plenas de se estabelecerem, levando, na verdade, a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de elaboração e relacionamento entre LDO e LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (Santos, Ventura e Neto, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que, agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país, passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA.

Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos se refere ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de *integração plano – orçamento*. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF/1988 sugere que haja uma correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano.

Nessa perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública *vis-à-vis* a composição do gasto público total, de modo que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e as possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,[19] e não apenas com o conceito e as possibilidades restritas do orçamento geral propriamente dito.

Ou seja, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *deficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós, equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.[20]

Entre 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e

19. Isso é, com os conceitos de *finanças funcionais* (Conceição e Conceição, 2015) ou *finanças desenvolvimentistas* (Fórum 21 *et al*., 2016).

20. Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira, isto é: Poder Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público, ver Arantes *et al*. (2010); e, especificamente, sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al*. (2016).

metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e anteriormente apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de alargamento conceitual e operativo das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado (Conceição e Conceição, 2015).

Isso se deu por meio de uma utilização mais intensiva das *fontes não orçamentárias* de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público (que na prática é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível), via maior protagonismo dos bancos públicos (BNDES, BB, Caixa Econômica Federal – Caixa, Banco do Nordeste – BNB e Banco da Amazônia – BASA), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobras etc.), dos fundos públicos (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; fundos setoriais operados pela Empresa Brasileira de Inovação e Pesquisa – FINEP, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES etc.) e mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de uma massa de renda de origem pública e por isso podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado (Cardoso Junior, Pinto e Linhares, 2013).

Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

Para tanto, é preciso que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e dos programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de estimular que os horizontes temporais das diversas políticas e dos diversos programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA.[21] Com isso, todos os planos setoriais, considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As atividades de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso (Cardoso Junior, 2015).

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e *ii*) é necessário aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão, ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade (Cardoso Junior, 2015).

2.3 Nível microinstitucional

Quando finalmente migramos das disjuntivas críticas entre os níveis macro e mesoinstitucionais para o nível aqui considerado microinstitucional do aparelho administrativo de Estado, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados.

Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Dessa forma, à luz da figura 1 e embora cientes da importância desse nível microinstitucional para a composição dos argumentos gerais deste texto, em vez de detalhar as especificidades de cada uma dessas disjuntivas de cunho tático-operacional, vamos tentar situá-las e explicá-las a partir de algumas questões comuns que podem ser observadas desde o plano mesoinstitucional.

Para tanto, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas,

21. Algo na linha do que havia sido implementado no PPA 2012-2015, por exemplo, com o Plano Nacional de Educação, entre outras políticas relevantes.

por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo, os atores de médio escalão a se posicionarem e disputarem em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e nas responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; e estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Como síntese, portanto, dessas disputas e desses conflitos do cotidiano, revela-se na prática a grande disjuntiva de poder associada à burocracia de planejamento governamental no Brasil.[22] De um lado, postura e atitudes que buscam, por meio do manuseio material e simbólico de normas, estruturas, processos, instrumentos e produtos da ação burocrática, a manutenção de espaços próprios de poder, consagrados em um tipo de ação corporativa e conservadora, que é, por isso mesmo, legalista, fiscalista, gerencialista e procedimentalista frente às opções de manuseio dos recursos de poder dessa burocracia.

De outro lado, postura e atitudes que intentam a distribuição de poder do Estado, ou melhor, a distribuição dos poderes concretos presentes nos diversos aparelhos do Estado, em termos de recursos normativos, financeiros, tecnológicos e humanos, mas também simbólicos e operativos, para atores e instâncias da administração pública (e da própria sociedade) que, por meio de tais empoderamentos, buscam um tipo de ação transformadora dos processos governativos de modo geral, bem como da própria realidade ao fim e ao cabo. Tanto da realidade final com a qual se defrontam as políticas públicas como da própria realidade de funcionamento da burocracia supostamente existente e organizada para perseguir a efetividade da ação estatal.

Entre tais extremos de possibilidades materiais e simbólicas, é possível identificar três perfis caricatos de atuação junto aos servidores do planejamento governamental brasileiro.[23] São eles: *i*) o alienado; *ii*) o resignado; e *iii*) o indignado. Desde logo, todos tomados do ponto de vista institucional e não necessariamente psicológico e individual,[24] e todos derivados ou de entrevistas e relatos

22. Alguns casos concretos e emblemáticos podem ser vistos nos seguintes trabalhos: Gouvêa (1994); Gaetani ([s.d.]); D'Araújo (2009); Cruz (2010); Cardoso Junior e Matos (2011); Castilho, Lima e Teixeira (2014); Kluger (2015); e Cunha (2017).

23. Lançamos mão do recurso da caricatura para moldar essa classificação porque elas enfatizam características peculiares do corpo burocrático. Em termos artísticos, a caricatura é um recurso que deforma a imagem tal como se a vê para ressaltar ou destacar certos aspectos das referidas características. Caso fossem tomadas sem a caricatura, as classificações aqui propostas poderiam ser injustas ou agressivas com os indivíduos, algo certamente oposto a nossos objetivos.

24. Quando dizemos que a perspectiva da classificação é institucional e não individual, estamos nos referindo ao poder que as organizações exercem na moldagem sobre (ou influência no) comportamento das pessoas, fenômeno relacionado com a criação e o desenvolvimento de *ethos* organizacionais específicos ao longo do tempo.

semiestruturados para pesquisas específicas, ou da mera observação participante dos autores ao longo de seus itinerários profissionais.[25]

A *alienação institucional* diz respeito ao horizonte estreito com o qual vários profissionais enxergam a atividade de planejamento estratégico governamental. Ou seja, por tomarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam burocratizando-a no cotidiano da gestão pública e a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais de governo. Estes servidores e dirigentes não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

A *resignação institucional* refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns outros servidores e dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de planejamento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada em âmbito governamental, que o esforço institucional exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora enxerguem os fins últimos desta atividade, ligados a aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à própria efetividade destas, essas pessoas consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucionais necessárias a seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da *alienação*, seja pela via da *resignação*, a tendência de parte significativa dos quadros burocráticos do planejamento e altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possam frutificar, a maioria das tentativas de melhor estruturação e institucionalização da atividade de planejamento governamental.

Por fim, em termos menos expressivo, mas não menos importante, há a *indignação institucional.* Esta se caracteriza pela minoria de servidores e dirigentes públicos que, cônscios do potencial e ao mesmo tempo dos limites da atividade planejadora, empenham-se em buscar, pelo convencimento, pela persistência e persuasão, e a despeito em geral das más práticas e parcos recursos disponíveis, soluções e caminhos institucionais e organizacionais, técnicos e políticos, que apontem para melhorias, ainda que incrementais, seja nos processos, seja nos produtos imediatos da atividade de planejamento governamental.

Fugindo dos estereótipos caricatos da alienação e da resignação institucionais, os indignados muitas vezes são capazes de engendrar inovações administrativas,

25. Ver referências bibliográficas da nota de rodapé nº 22.

criar novas rotinas de trabalho, agregar capacidades e conferir sentido coletivo a esforços individuais muitas vezes dispersos. Porém, como lutam contra a corrente dominante, tendem a ser mais combatidos pelo *status quo* que estimulados. Não por outra razão, esse cenário torna ainda mais difícil a seleção e a preparação de servidores perfilados ao espírito público e à razão de Estado, sobretudo daqueles dotados de maior iniciativa, criatividade e capacidade propositiva/resolutiva a serviço do bem-estar social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, foi feito um esforço inicial de identificação e uma breve caracterização de alguns problemas e algumas questões concernentes ao tema do planejamento governamental, particularmente centrados no PPA, e seus aparatos burocráticos próprios, os quais consideramos cruciais para a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de intervenção direta com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

Para tanto, registraram-se extensas, mas necessárias, referências e bibliografia complementar que dialogam com as problemáticas trazidas pelo texto. Além de servir como ponto de partida para aprimoramentos ulteriores, tais referências nos mostram que já há alguma reflexão crítica (e em vários casos, propositiva) sobre a dimensão burocrática do planejamento, em várias de suas dimensões.

Por sua vez, e essa talvez seja a má notícia, essa referência toda, e os achados que dela se podem extrair, não estão até o momento alinhavados de forma consciente ou consistente, a permitir a identificação e a superação dos principais entraves ao planejamento governamental no Brasil. Nem tampouco estão organizados de modo a permitir uma discussão mais qualificada sobre o assunto nos diversos espaços de governo, cursos universitários e em escolas de governo afeitos aos temas do planejamento, da gestão e demais instituições necessárias para incrementar a capacidade de governar para o desenvolvimento nacional na contemporaneidade.

Dessa maneira, talvez seja possível dizer que um primeiro e modesto passo tenha sido dado aqui neste texto. Se, por um lado, ele falha em fornecer uma visão orgânica de conjunto sobre os temas tratados, por outro, este talvez seja o seu mérito. Ao organizar as temáticas principais em torno da ideia de *disjuntivas críticas* da função planejamento, ele deixa claro não apenas a amplitude de questões atinentes ao tema central como também a complexidade de cada uma delas para uma compreensão mais ampla e qualificada sobre o tema. Por isso, para avançar desde esse ponto, é preciso apontar para algumas dimensões transversais aos tópicos tratados no texto e que, na visão dos autores, merecem especial atenção para um possível e necessário esforço subsequente de aprimoramento desta pesquisa.

A princípio, é preciso situar a discussão particular sobre a burocracia de planejamento no percurso mais geral de discussão a respeito da montagem da burocracia pública no Brasil. Em consonância com trabalhos anteriores, tais como em Abrucio e Pedroti (2010), Loureiro, Olivieri e Martes (2010), Pessoa (2013) e Pagnussat (2015), é preciso aprofundar o entendimento de qual é, ou deveria ser, em termos do tipo e da quantidade de carreiras que abarca, o escopo correto da burocracia de planejamento no país, bem como entender melhor como se deu a sua montagem histórica e porque ela tem, ou não tem, o perfil e os atributos necessários ao desempenho dessa função.

Em segundo lugar, é preciso fazer a conexão entre o tópico anterior e o processo tecnopolítico de constituição de capacidades estatais para o desenvolvimento. Tal como em trabalhos capitaneados por Gomide e Pires (2014), busca-se situar a contribuição específica do planejamento governamental nos arranjos institucionais, processos, percursos e produtos de governo que explicam as razões de sucesso (ou fracasso) de cada uma das políticas públicas – tanto quando consideradas em si mesmas, quer dizer, dentro do seu campo próprio como área de atuação programática do Estado, como quando consideradas em termos de sua contribuição específica ao escopo mais amplo do desenvolvimento nacional.

Por fim, mas não menos importante, e evidentemente sem esgotar o leque de questões em aberto, é preciso avançar no debate que busca compatibilizar planejamento com democracia na contemporaneidade. Tanto em Grau (2004; 2016) como em Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015), entre tantas outras referências possíveis, nota-se um esforço teórico e histórico em demonstrar que democracia e planejamento, como métodos de governo, são não apenas uma combinação possível como necessária aos desafios de legitimidade e de efetividade do desenvolvimento na maior parte dos lugares. Mas permanece em aberto, todavia, a lacuna de como construir um consenso político que envolva governantes, dirigentes e a própria sociedade acerca dessa viabilidade histórica.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; PEDROTI, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ARANTES, R. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida**: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Campinas: IE-Unicamp, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. O Estado e o desenvolvimento no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CASTELO BRANCO, P. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 47-77, 2016.

CASTILHO, S.; LIMA, A.; TEIXEIRA, C. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder**: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, B. Q. **Os regulócratas**: características corpovativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

D'ARAÚJO, M. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

FÓRUM 21. *et al*. **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. *In*: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

GAETANI, F. **O mundo dos setorialistas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**: como apoiar Cosme (SOF), Damião (SPI) e seus companheiros de aventuras? Brasília: [s.d.]. Mimeografado.

GARNIER, L. El espacio de la política en la Gestión Pública. *In*: GRAU, N. *et al*. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOUVEA, G. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, N. La democratización de la Administración Pública: los mitos a vencer. *In*: GRAU, N. *et al*. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

_____. O que tem acontecido com o público nos últimos trinta anos: balanço e perspectivas. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

KLUGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015.

LIMA, M. C. (Org.). **Os boêmios cívicos**: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de Políticas Públicas. *In*: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. Burocracias, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R. *et al*. Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

PESSOA, E. O leviatã em ação: gestão e servidores públicos no Brasil – de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

PETERS, G. B. **La política de la burocracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

SANTOS, E. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

WEBER, M. **O que é a burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, [s.d.].

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERCOVICI, G. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. *In*: NETO, C. P. *et al*. (Orgs.). **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003.

BERCOVICI, G. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

CONCEIÇÃO TAVARES, M. O planejamento em economias mistas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADES. Brasília, Distrito Federal, 1998. **Anais**... Brasília: Ipea; Cendec, 1988.

COUTO, J.; SOARES, J. **Gabinete de crises**: Fernando Henrique, Lula e Dilma. Campinas: Ed. Facamp, 2013.

DROR, Y. **A capacidade para governar**. São Paulo: Ed. Fundap, 1999.

FIANNI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimen**to: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

FILHO, V. **Presidentes fortes e presidência fraca**: a expansão do poder executivo e a organização da presidência da república no Brasil (1930-1989). Curitiba: Appris, 2016.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

GROSSI, P. **La primera lección de derecho**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.

HERRLEIN JÚNIOR, R. A construção de um Estado Democrático para o desenvolvimento no século XXI. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAMEIRÃO, C. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária: 1995-2010. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LASCOUMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LOPES, J. **A invasão do direito**: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

MANNHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.

_____. **Sociologia da cultura**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974.

MATUS, C. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: Ed. Fundap, 2000.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2008.

PEREIRA, C. *et al*. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

PIERRE, J. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

PIRES, R. R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Dilemas entre controle e autonomia de gestão: alternativas e possibilidades de superação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

PRATS i CATALÁ, J. **De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanzalas**: transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: Enap, 2005.

PRATS i CATALÁ, J.; VILLORIA, M. El apoyo al alto gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

REIS, S. R. G. **Evolução do controle interno no Poder Executivo federal brasileiro**: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

SCHNEIDER, B. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

SINGER, P. Perspectivas do planejamento além da experiência capitalista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADES. Brasília, Distrito Federal, 1998. **Anais**... Brasília: Ipea-Cendec, 1988.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

TORO, J. C. F. Consideraciones para fortalecer el alto gobierno en Iberoamérica. *In*: GRAU, N.; TORO, J. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

CAPÍTULO 14

BUROCRACIAS DO CONTROLE, CONTROLE DA BUROCRACIA E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Fernando Filgueiras[1]

1 INTRODUÇÃO

De uma forma geral, estudiosos sobre a questão da burocracia tendem a chamar atenção para a singularidade e a especificidade de determinadas organizações, mostrando suas características, desenvolvimento e perspectivas analíticas a respeito dos agentes e da estrutura institucional dessas organizações. No caso das burocracias responsáveis pelo controle, essas singularidade e especificidade não são possíveis.

Não devemos compreender apenas uma burocracia do controle, mas um conjunto de organizações altamente complexas, com procedimentos rigorosos e que se ligam uma a outra, em função de rotinas e mandatos institucionais. O que poderíamos chamar de burocracia do controle, na verdade, é uma ecologia de burocracias, a qual reúne em um sistema complexo diferentes organizações com papéis e mandatos específicos.

O objetivo deste texto é tratar dessa ecologia de burocracias de controle no Brasil, na dimensão federal. Ao compreender essa ecologia, queremos entender o impacto do regime democrático sobre o processo de desenvolvimento institucional dessas burocracias e destas sobre o regime democrático, em termos de exercício da *accountability*. Este capítulo está dividido em mais três seções, para além desta introdução. Na segunda, tratamos do processo de mudança institucional e desenvolvimento das burocracias das instituições de *accountability*. Na terceira seção, abordamos propriamente a ecologia dessas burocracias, do processo de politização e das rotinas burocráticas que delimitam os papéis institucionais de tais burocracias. Por fim, na quarta seção, analisamos o lugar dessas burocracias no regime democrático no Brasil, pensando seu impacto na questão do enfrentamento da corrupção e das falhas de gestão no âmbito da administração pública.

---

1. Diretor de pesquisa e pós-graduação *stritu sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFMG. Pesquisador do INCT – Democracia Digital – UFBA.

2 DEMANDAS DE *ACCOUNTABILITY* E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A literatura sobre o tema da *accountability* desenvolve-se, fundamentalmente, em torno da perspectiva da teoria do *principal-agent* (Filgueiras, 2016). A premissa dessa perspectiva sobre a *accountability* é que esta é concebida como o conjunto de agentes responsáveis pelo monitoramento e controle das organizações burocráticas, alcançando a conformidade (*compliance*) e implementando as preferências do *principal.* De forma geral, nos regimes políticos democráticos, os agentes – na dinâmica da *accountability* – são organizações que exercem o controle, delegados pelos *principals,* os quais são, em tese, a cidadania e os poderes constituídos. A questão da *accountability* é a do exercício da autoridade de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade (Ferejohn, 1999). Conceitualmente, uma questão coloca-se como central na discussão sobre *accountability*: o exercício do poder de agência com base em normas e valores democráticos, que assegurem a legitimidade e a publicidade da ação. Assim, no âmbito das democracias, instituições de *accountability* são moldadas para o exercício do controle e da vigilância, com vistas a assegurar a legalidade e a legitimidade da ação de governos e burocracias.

O desafio teórico dessa abordagem do *principal-agent*, no estudo dos processos de *accountability* é a compreensão causal e a atribuição de responsabilidades, a punição do comportamento não autorizado dos agentes e a recompensa pela conformidade, de modo a promover um processo de aprendizado com os sucessos e as falhas, bem como a melhoria da ordem política e das instituições da administração pública (Olsen, 2017a).

O problema dessa perspectiva é que existe uma pressuposição de que as organizações responsáveis pelo controle conhecem as preferências dos *principals* e agem estritamente nos atributos da delegação. Os agentes agem em nome e são responsáveis por um *principal.* Agentes e *principals* tomam decisões que afetam um ao outro e, muitas vezes, estão associados por jogos não cooperativos. Os agentes possuem conhecimento superior e informações estratégicas, são oportunistas e não confiáveis. Os *principals,* por sua vez, definem os critérios de sucesso e estabelecem os incentivos de controle, com o objetivo de conseguir o comportamento desejado dos agentes. O problema dos *principals* é fazer com que os agentes atuem no estrito processo de delegação, seguindo suas preferências.

Como a função de controle é uma função de governo essencial no ciclo das políticas, sua *agency* depende da delegação que a autoriza a controlar os demais agentes burocráticos do Estado. A delegação permite aos governantes realizar melhores políticas, beneficiando-se da divisão de trabalho e da especialização (Lupia, 2001). A delegação pode não apenas ser benéfica para os governantes, mas também acarretar problemas, uma vez que os agentes que recebem esta podem agir contra os interesses do seu *principal.* A estratégia adotada pelos políticos, nesse caso, é abdicar

da delegação, tornando-a sem efeito. A *expertise* e a capacidade da agência, nesse sentido, são determinantes para que a delegação ocorra, porque reduz os custos de informação do delegante e apresenta resultados mensuráveis (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

O problema da teoria do *principal-agent* é que esta supõe um processo endógeno de delegação, muitas vezes desconsiderando os contextos políticos e os processos exógenos. Estudos empíricos demonstram que *principals* e *agents* nem sempre cumprem com seus papéis institucionais (Schillemans e Busuioc, 2015). A análise das burocracias de controle deve ser concebida, portanto, mais na trajetória política da sua construção institucional, de modo a podermos perceber o comportamento dos diversos agentes burocráticos responsáveis pelos processos de *accountability*. Assim, devemos circunscrever esse processo de desenvolvimento das burocracias do controle no contexto das demandas por *accountability* e de seus impactos na ordem política democrática (Olsen, 2017b).

O fato é que uma abordagem institucional das instituições de *accountability* deve dar conta não apenas dos fatores endógenos, mas também dos fatores exógenos do contexto político e das demandas por mais *accountability*, no âmbito das democracias (Olsen, 2017a). As democracias têm lidado com a ampliação das demandas por *accountability*. Essas demandas ocorrem em contextos de diversidade e unidade, de confiança e desconfiança, bem como de diferentes experiências históricas e trajetórias de construção institucional. Em sociedades em que existam altos graus de confiança e satisfação, é provável que ocorra uma passividade popular que gere baixas demandas de *accountability*. Se os governantes e os burocratas rotineiramente se antecipam para o que os cidadãos considerem como legítimo, exercitam a autorrestrição e permanecem na zona de aceitação da cidadania (Simon, 1957).

Por sua vez, crises de *performance* e legitimidade da autoridade política tendem a gerar a busca de alternativas e a alimentar processos de mudança institucional. A desconfiança da cidadania e a insatisfação popular com os governos alimentam processos de mudança e criam demandas por *accountability*, especialmente em contextos de alto nível de midiatização da política. Essas demandas dependem, portanto, do contexto político e institucional mais amplo, podendo ocorrer em rotinas burocráticas de *accountability*, no interior de uma ordem política, ou desafiando a ordem política existente (Olsen, 2017b). De acordo com Johan Olsen, esses três tipos ideais dos processos institucionais da *accountability* demandam que a atuação das burocracias de controle seja contextualizada na dimensão política mais ampla.

As rotinas de *accountability* implicam a existência de instituições que contem com profissionais atuando em tempo integral em estruturas hierárquicas e altamente especializadas, com mandato especificado, consistente e transparente. No interior dessas organizações, os atores são programados e capacitados em torno de um

repertório de regras, procedimentos operacionais, padrões normativos e recursos. Em geral, as rotinas de *accountability* exigem baixa argumentação pública e ocorrem em um repertório burocrático bem delimitado e disciplinado. Nesse contexto, não há politização da atuação burocrática (Olsen, 2017b).

Em ordens políticas menos conflitivas, os processos de *accountability* ocorrem em normalidade institucional – ou seja, *em uma ordem política.* Essa normalidade institucional contém debate público, contestação partidária e oposição que mantem um governo *accountable*. A atenção é voltada para eventos únicos, atores e instituições, sem desafiar a ordem política existente. Por sua vez, em contextos institucionais instáveis e com fortes períodos de turbulência, a *accountability* pode ser *desafiadora da ordem política* existente. Nesse contexto político e institucional, há reivindicações rivais pela verdade e interpretações concorrentes sobre o que a *accountability* significa e implica, proporcionando contextos de mudança institucional (Olsen, 2017b).

Nessa perspectiva teórica, em que os processos de delegação e organização das burocracias do controle devem dar conta do processo político e institucional mais amplo, a análise sobre a atuação dessas burocracias abrange um movimento duplo. Em primeiro lugar, como a ordem política implica a mudança e o desenvolvimento das instituições de *accountability*. Isto é, como os contextos político e institucional configuram, contextualizam e delegam o desenvolvimento das organizações responsáveis pelo controle público e pelas rotinas de *accountability*. Em segundo lugar, precisamos fazer o caminho inverso. Devemos pensar em que medida o desenvolvimento das burocracias de controle no Brasil, seus recursos políticos e sua atuação na esfera pública acarretam transformações e mudanças da ordem política. Duas perguntas, por conseguinte, colocam-se nessa perspectiva teórica dupla: *i*) qual o impacto da ordem política democrática no desenvolvimento das instituições de *accountability* no Brasil?; e *ii*) qual o impacto da atuação de organizações e atores das instituições de *accountability* na ordem política democrática? Essas questões de fundo compõem o cenário, o qual passamos a analisar.

3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CONFLITO DAS BUROCRACIAS DO CONTROLE NO BRASIL

O processo de desenvolvimento institucional das organizações responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública no Brasil ocorreu de forma incremental, derivado da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Mudanças incrementais não decorrem do fato de que uma política vá se transformando em pequenos passos. As mudanças institucionais podem assumir direções positivas ou negativas, em que as estratégias podem ser revistas ao longo do percurso, bem como o contexto pode impor derrotas aos decisores de políticas

(Weiss e Woodhouse, 1992). O fundamental é que mudanças institucionais acontecem em contextos de incertezas, fazendo com que os processos de decisão ocorram de modo a transformar as políticas por valores incrementais, sem rupturas bruscas, com o objetivo de proporcionar acréscimos de mudanças em práticas e resultados (Lindblom, 1959).

Pierson (2004) fez avançar as teorias da mudança institucional, focando-as em um processo de desenvolvimento. A compreensão da mudança institucional, de acordo com Pierson, deve fazer avançar quatro caminhos analíticos, sendo estes:

- a teoria das conjunturas críticas, em que choques externos funcionam como variável causal da mudança;
- as teorias que supõem a maleabilidade das instituições, a qual é explicada pela ação de coalizões perdedoras no processo político;
- os aspectos multidimensionais e os efeitos de interação na explicação da mudança, em que esses efeitos de interação podem ser intencionais ou não intencionais; e
- a ação dos empreendedores de reformas, em que – diante de problemas de ação coletiva – agentes políticos são capazes de empreender reformas que geram mudanças.

Importa, segundo Pierson (2004), compreender o processo de desenvolvimento institucional de forma incremental, em que os ganhos marginais surjam dos fatores exógenos desencadeados por ocorrências externas às próprias instituições.

Por sua vez, o processo de mudança institucional das organizações pode ser explicado, também, por fatores endógenos, em que os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais (Mahoney e Thelen, 2010). Os agentes interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos, modificando a distribuição de poder. O conflito político decorre da distribuição e da mobilização de recursos e gera o processo de mudança. Ou seja, importa compreender o modo segundo o qual os agentes interpretam a alocação de recursos políticos e desencadeiam internamente às instituições o processo de mudança institucional, seja no sentido de manter o *status quo*, seja no sentido de proporcionar rupturas (*op. cit.*).

A literatura reconhece, portanto, que a mudança institucional decorre da compreensão dos fatores exógenos e endógenos ao quadro de regras formais e informais que conformam as instituições. No entanto, essa literatura não dá conta de compreender uma dinâmica mais sistêmica das instituições.

Para além do contexto político e das regras formais – que delimitam a ligação entre os agentes e as estruturas institucionais –, devemos compreender também a

interação entre as instituições por uma dinâmica sistêmica, em que as relações entre estas são interdependentes, fazendo com que o processo de mudança implique a composição de coalizões institucionais. Ou seja, para além da interpretação das regras em função da ambiguidade institucional, da estratégia dos agentes, de conjunturas críticas ou contextos políticos que delineiam a mudança, é necessário considerar, também, as interações das instituições entre si, no contexto de complexo sistema de competências e organizações, em que situações de conflito e cooperação institucional importam para o resultado da mudança. As mudanças podem encontrar conjunturas de veto ou *enforcement* em função da atuação de outras instituições e, também, da relação interdependente entre as organizações (DiMaggio e Powell, 1983) O processo de mudança institucional supera as fronteiras delimitadas pela própria organização e pelas competências que lhes cabem. A mudança pode ser interrompida ou vetada de acordo com as interações que são travadas entre uma instituição e outra, bem como o impacto das regras institucionais pode ser positivo ou negativo conforme essa ecologia institucional

O incrementalismo institucional, por conseguinte, depende de duas chaves analíticas: *i*) a interação entre os agentes e as estruturas organizacionais; e *ii*) a interação sistêmica entre instituições. Essa interação, no sentido de DiMaggio e Powell (1983), ocorre pela formação de um *cluster* organizacional no Estado, o qual envolva um conhecimento mútuo em torno de um empreendimento público comum realizado por um conjunto de instituições. Essas interações podem se expressar na formação de coalizão organizacional, em que instituições se unem por um objetivo comum. Ou pode resultar em uma competição institucional que comprometa o impacto do processo de desenvolvimento de cada uma das instituições desse *cluster* organizacional. O desenvolvimento desse conhecimento comum e o controle da informação tornam-se, portanto, essenciais para constituir coalizões organizacionais, que acarretem a mudança ou que solidifiquem um *status quo* que reduz o impacto das mudanças em uma instituição ou até mesmo vete essas mudanças (Galvin, 2012).

As burocracias de controle agem no contexto dessa ecologia processual. Por tal, entendemos a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Essa interdependência é fixada em regras e procedimentos formais e informais, que envolvem um conjunto de instituições para a realização de um fim. O processo, portanto, fixa essa ecologia, de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. Intervém nesse processo uma organização autônoma das instituições, a qual faz com que a cooperação e a coordenação das atividades dependam, por um lado, de regras e competências institucionais fixadas e, por outro lado, do estabelecimento de laços políticos, em que os atores presentes nessas instituições compreendam a cooperação e a

coordenação das atividades como vital para o sucesso das ações empregadas pelo sistema de instituições. As variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual é o conhecimento acumulado no interior das instituições, com a capacidade dos agentes em controlar as informações resultantes de suas ações. O quadro 1 aponta as variáveis explicativas do processo de mudança institucional.

QUADRO 1
O processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas; dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação de objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um *cluster* organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais; controle da informação; processos de cooperação ou conflito institucional

Elaboração do autor.

No caso do Brasil, o que se constatava no início do processo de democratização era a ausência das instituições de *accountability* (O'Donnell, 1996, p. 25). A democratização brasileira significou o retorno de condições básicas da poliarquia, tendo-se em vista um processo de transição que viria como resposta a uma crise do regime autoritário implantado em 1964 (Santos, 1998). A Assembleia Constituinte, à altura de 1987, enfrentou o dilema de realizar escolhas que projetassem ordenamento institucional capaz de agregar e processar de maneira eficiente as crescentes pressões vindas de quadro social extremamente heterogêneo e plural (Abranches, 1988).

O retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia. E, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability*. Foram asseguradas, no Brasil, condições gradativas para a consolidação do regime democrático, especialmente no que tange às condições de governabilidade (Limongi, 2006). A competição política, a presença de oposições e as regras institucionais mais claras promoveram o desenvolvimento de instituições de *accountability*, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances* (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009). Em geral, constituíram-se condições políticas para o desenvolvimento institucional das burocracias do controle, de forma a apresentarem-se como agências responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública.

A *accountability* depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações adicionadas pelos agentes públicos, que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público (Filgueiras, 2016). A *accountability* horizontal diz respeito aos mecanismos de *checks and balances* dos três poderes republicanos, incluindo-se instituições do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Espera-se que o funcionamento dessas instituições seja efetivo e resultado não de ação isolada de cada uma destas, mas de uma complexa rede que compõe um sistema de instituições, cujo cume é a Constituição (O'Donnell, 1999). As instituições do sistema de *accountability* devem ser autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de autoridade pública para a fiscalização, o controle, a correção e a punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público. Dessa forma, o sistema de instituições de *accountability* implica uma complexa rede, em que competências institucionais são específicas, mas as ações de cada instituição dependem de um processo de sequenciamento e cooperação institucional com outras instituições (Mainwaring, 2003). No caso do Brasil, a extensão dessa rede de instituições é bastante ampla, passando pelos três poderes republicanos e pela mídia. Mas o centro dessa rede é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, sendo estas: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Essas organizações são responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, atos ilegítimos, desvio ou descaminho do interesse público (Aranha, 2017).

O Tribunal de Contas da União é um órgão assessor do Congresso Nacional e foi fundado em 1891. Cabem ao TCU, pela CF/1988, o exercício do controle externo da administração pública – por meio de ações de fiscalização – e informar ao Congresso Nacional o exercício correto dos poderes delegados aos agentes públicos. Ao longo do tempo, o TCU deixou suas competências estritamente legalistas, com o objetivo de assumir competências de auditoria de desempenho e controle da gestão pública (Speck, 2000). Isso implicou uma conjuntura crítica para o tribunal, porque significou – além da ampliação de suas funções – a transformação de práticas arraigadas no interior de sua administração. Outra conjuntura crítica que representou forte mudança para o TCU foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio da qual as práticas de gestão e auditoria foram adicionadas e regulamentadas, o que exigiu da instituição a modernização de suas práticas internas e o investimento em tecnologia (Loureiro, Teixeira e Cacique, 2009). Por sua vez, a democratização representou fator exógeno de mudança, o qual desencadeou um processo endógeno de revisão e mudança organizacional.

No caso do Ministério Público, a fixação de suas competências pela Constituição Federal de 1988 também representou uma conjuntura crítica. A CF/1988 assegurou em seu texto a autonomia funcional e administrativa, tornando-o imune aos interesses políticos e mais empoderado para agir na cena pública. Pela autonomia funcional, compete ao MP exercer função de justiça no Estado, cabendo a este a defesa dos interesses sociais coletivos e difusos. Também concerne a esse órgão assegurar o regime democrático, tendo-se em vista a defesa do patrimônio público e social. Ao Ministério Público, cabe uma função jurisdicional do Estado, que não se resume apenas à defesa desse Estado, bem como à fiscalização, ao controle e à punição de irregularidades da gestão. Suas competências são mais amplas. É atribuição do MP uma função essencial de *accountability*, uma vez que suas competências de fiscalização e promoção de feitos judiciais contra gestores públicos e políticos eleitos lhes são típicas. Isso implicou um processo brusco de mudança, que resultou em incrementalismo institucional balizado em mudanças de práticas, legislação e competências. Mas, no caso do Ministério Público, o incrementalismo institucional foi adicionado por forte voluntarismo político de seus membros, cuja socialização ocorre pela defesa do interesse social de uma sociedade apática diante de um Estado corrompido (Arantes, 2011a).

Isso também ocorre com a Polícia Federal. Tendo a função de polícia judiciária da União, cabendo a esta o processo de investigação criminal perante as infrações penais contra a ordem pública e social, em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. A PF foi criada em 1944, no final do Estado Novo, como Departamento Federal de Segurança Pública, mas suas funções eram circunscritas ao Distrito Federal (DF). Em 1945, ganhou atribuições de âmbito nacional. Apenas com a CF/1988 é que foram fixadas suas competências como polícia judiciária da União, sendo reconhecida como órgão permanente e tendo sua estruturação em carreira. O caráter permanente da Polícia Federal significa que, mesmo estando subordinada ao Poder Executivo, a PF não pode ser dissolvida pelo governo. No segundo caso, a estruturação da Polícia Federal em carreira significa que haverá regras para o acesso aos cargos, a definição da hierarquia policial, a previsão de regras para ascensão e as subdivisões organizacionais com a fixação de suas competências. A partir disso, o quadro de integrantes da PF foi expandido ao longo do tempo, além do crescimento do orçamento dessa instituição. A socialização interna de agentes e delegados da Polícia Federal guarda forte componente de reforço de atuação repressiva contra o crime organizado e a corrupção, associado a um fortalecimento da democracia (Arantes, 2011b).

Por fim, a criação da Controladoria-Geral da União, em 2003, guarda um processo de longo incrementalismo do controle interno da administração pública da União, no Brasil. Antes da criação da CGU, o sistema de controle interno era descentralizado nos diversos órgãos da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF) (Olivieri, 2010). Pela Lei nº 10.683/2003, foi criada a Controladoria-Geral da União, que – com autonomia funcional – assumiu e centralizou todas as atividades de controle interno do governo federal e também as iniciativas de prevenção e combate à corrupção. Antes da criação da controladoria, o controle interno do Poder Executivo era realizado pelos próprios órgãos da administração pública, de forma descentralizada e descoordenada, sendo pouco efetivo no que tange à prática de auditorias e controles de contas, bem como de avaliação das práticas de gestão. A CGU representou um processo de inovação importante no Brasil, não somente por centralizar a atividade de controle interno e institucionalizar sua prática no interior da administração pública, mas também por difundir práticas de gestão e transparência. A controladoria representa, no caso do Brasil, um processo de conversão funcional ditado pelas conjunturas críticas de escândalos de corrupção na passagem do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula (Filgueiras e Araújo, 2014). Assim, a criação da Controladoria-Geral da União vem para institucionalizar a prática de controle interno fixada na CF/1988, com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de *accountability*. A institucionalização do controle interno permitiu maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, de forma a fazer avançar o processo de *accountability* (Balbe, 2013).

3.1 Fatores exógenos do desenvolvimento da burocracia do controle

A mudança política no Brasil tem implicado um processo de desenvolvimento incremental das instituições de *accountability* (Taylor e Praça, 2014). O desenvolvimento institucional ocorreu de forma incremental, em que foram sendo gradativamente acrescentadas novas regras e rotinas para o funcionamento das instituições de *accountability*, além dos acréscimos de novos recursos. No caso dessas instituições, esse incrementalismo vem ocorrendo no âmbito de fatores exógenos, por meio de conjunturas críticas nas quais às competências das instituições do sistema de *accountability* vão sendo adicionadas novas regras que acarretam mudanças nas práticas institucionais. Além disso, essas mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram maior capacidade para desvelar e tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, à medida que a corrupção no setor público foi sendo desvelada, reforçaram-se os mecanismos de controle e *accountability* (*op. cit.*).

Desse processo, verifica-se espiral crescente de incrementalismo institucional, que agrega novas funções para as instituições de *accountability*, em decorrência do desvelamento dos escândalos de corrupção.

Do ponto de vista dos fatores exógenos, a CF/1988 significou a primeira conjuntura crítica, porque esta fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os poderes da República. Esse quadro de competências das instituições está referido a uma compreensão teórica de que cabe a todos os poderes republicanos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do TCU. Associado a isso, a Constituição delegou ao MP competências para o controle da administração pública, além da proposição de soluções judiciais e extrajudiciais.[1] Outra conjuntura crítica foi a LRF, por meio da qual foram atribuídas a essas instituições maiores poderes de controle da ação das burocracias do Estado brasileiro (Filgueiras e Araújo, 2014).[2]

Do ponto de vista do desenvolvimento institucional da burocracia do controle, a CF/1988 iniciou um processo incremental de mudança, criando um sistema de instituições potente e capaz de combater e punir os desvios e os descaminhos do interesse público. É notória a forma de acordo com a qual o processo de democratização foi fundamental para o desenvolvimento das burocracias de controle. No contexto de forte demanda da sociedade por *accountability*, é possível que a atuação das burocracias de controle termine por politizar o processo de responsabilização ou termine por desafiar e confrontar a ordem política existente, promovendo mudanças da ordem. Ou seja, no primeiro momento, a ordem política democrática foi fundamental para a mudança e o desenvolvimento das instituições de *accountability*. No segundo momento, essas instituições foram fundamentais para promover mudanças na ordem política (Olsen, 2017b).

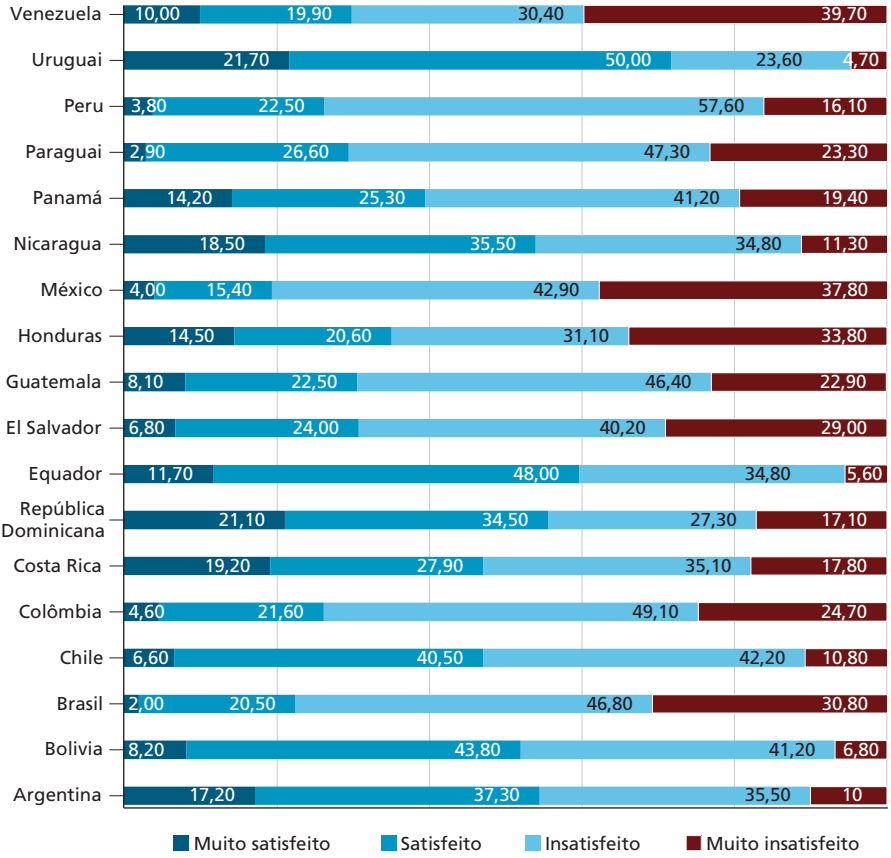
O desenvolvimento dessas instituições de *accountability* implicou forte visibilidade destas no contexto do regime democrático brasileiro. A desconfiança com relação às instituições do sistema representativo no Brasil é elevada, além de uma percepção de corrupção nas diversas transações entre sociedade e Estado por meio de serviços públicos e políticas públicas (Filgueiras, 2008). O problema da desconfiança e da insatisfação no que concerne às instituições políticas tem se mostrado como um problema contemporâneo da democracia, tendo-se em vista um contexto de mudanças sistêmicas e o surgimento de novas modalidades de mobilização e participação social. Desde a obra de Robert Putnam que o tema ganhou pujança teórica e analítica entre os estudiosos da democracia, uma vez que ele apontou que a desconfiança seria elemento que colocava em risco a legitimidade democrática e expressava um resquício autoritário (Putnam, 1994).

Os sistemas sociais legitimam-se por meio de regras procedimentais e da crença social derivada dessas regras. A confiança, nesse sentido, não apenas envolve pessoas e suas relações, mas também o aparato sistêmico da sociedade, configurado em torno de instituições funcionais e abstratas. A confiança é uma medida da avaliação da opinião pública quanto ao cumprimento, por parte das instituições, dos seus procedimentos fundamentais, que as legitimam e, por sua vez, asseguram sua autoridade. A confiança representa, de acordo com Luhmann (1986), essa crença em torno do funcionamento das instituições e da sua capacidade de coordenar as expectativas sociais. A confiança, nesse sentido, é fundamental para solidificar uma crença de fundo, a qual seja capaz de manter o funcionamento das instituições (Luhmann, 1996).

A perspectiva da confiança nas instituições assenta-se no processo de avaliação e julgamento realizado pela opinião pública. A inexistência de confiança nas instituições pode ser derivada da informação limitada de que dispõem os indivíduos acerca da política. A desconfiança é um sintoma da assimetria de informação e dos parcos recursos cognitivos disponíveis para a opinião pública (Hardin, 1999). Por sua vez, a desconfiança pode ser resultado da incoerência das instituições em relação aos seus recursos normativos (Offe, 1999). A confiança nas instituições supõe que a sociedade conhece suas normas básicas e suas funções permanentes, tendo-se em vista os valores e os fins normativos que as cercam. Nesse sentido, valores como probidade, imparcialidade, virtudes e direitos organizam os fins normativos das instituições (Levi, 1988, Dalton, 1999). Esses valores geram, no plano da sociedade, expectativas normativas de acordo com um processo de justificação e aplicação de normas. A confiança ocorre quando a experiência dos cidadãos com as instituições é coerente com as expectativas desses cidadãos acerca de valores e normas que as cercam (Filgueiras, 2008). A desconfiança nas instituições reflete uma criticada cidadania a respeito da legitimidade da atuação dos agentes e das organizações do sistema político na esfera pública (Norris, 1999; Klingemann e Fuchs, 1995; Pharr e Putnam, 2000; Newton, 1999). Para Inglehart e Welzel (2005), a presença da desconfiança no que concerne às instituições democráticas cria dificuldades para sua legitimação.

O gráfico 1, a seguir, expõe a satisfação com a democracia no contexto da América Latina. Se observarmos a posição do Brasil no que concerne à satisfação com a democracia, notaremos que este é o país menos satisfeito com o regime democrático. Essa insatisfação dos brasileiros decorre de problemas estruturais relacionados à baixa qualidade dos serviços públicos, a uma forte percepção de corrupção, de não equidade no tratamento e de existência de privilégios, bem como a uma série de particularismos que ainda estruturam a relação da sociedade brasileira com o Estado.

GRÁFICO 1
Satisfação com a democracia na América Latina (2015)
(Em %)



Fonte: Latinobarómetro, 2015.

Nesse contexto, as demandas por *accountability* crescem. A questão é em que medida estas demandas se constituem em rotinas administrativas ou são politizadas no contexto da ordem política. O desenvolvimento de capacidades das burocracias de controle no Brasil as moveu para o centro do espectro político. Desde o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Roussef, iniciado pelo acatamento da denúncia do TCU pelo problema das "pedaladas fiscais", até mesmo na atuação do Ministério Público Federal (MPF) e da PF na persecução criminal do caso da Lava Jato, as instituições de *accountability*, no Brasil, assumiram posição central na sociedade. Derivou disso uma forte instabilidade política e profunda crise, que torna o cenário incerto e envolto a diferentes névoas.

O fato é que os fatores exógenos são constituídos por conjunturas políticas e sociais que direcionam a mudança institucional. A espiral de escândalos de corrupção e a grande desconfiança em relação às instituições criaram um catalisador de mudança que proporcionou uma delegação – talvez inevitável – para as burocracias de controle. Essa delegação ocorreu não apenas no que concerne às competências para auditoria de contas, mas também no que diz respeito ao controle de todo o ciclo da gestão das políticas públicas, das práticas de gestão, dos resultados e dos processos. A crescente autonomia da burocracia de controle reduziu a autonomia das burocracias das áreas finalísticas.

3.2 Fatores endógenos da mudança institucional

O impacto dos contextos político e institucional derivados da CF/1988 foi enorme sobre a ecologia das burocracias do controle. O Estado brasileiro não apenas criou normas e regras que facilitaram a ampliação do controle, mas também condições necessárias e suficientes para que as organizações que compõem os processos institucionais de *accountability* sejam empoderadas e institucionalizadas.

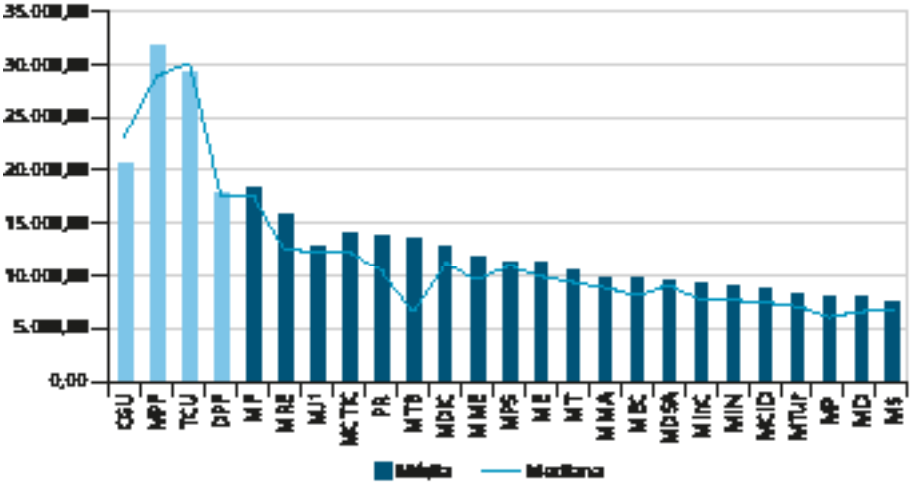
Do ponto de vista dos fatores endógenos da mudança, a estruturação de carreiras cumpriu um fator muito relevante nesse processo, assim como a questão orçamentária. As instituições da burocracia do controle passaram por mudanças organizacionais, desde 1988, que implicaram um novo comportamento dos agentes no interior dessas instituições (Olivieri *et al.*, 2013). A criação da carreira de analistas de fiscalização e controle (AFCs), as mudanças organizacionais e de carreira da PF, o fortalecimento e a autonomia das carreiras do MP e as mudanças internas nas carreiras do TCU, todas consideradas do núcleo estratégico do Estado, resultaram em uma forte capacidade das burocracias do controle. Dotados de maior autonomia, e legitimados pela opinião pública, os agentes dessas instituições passaram a constituir atividades de controle e interpretação das normas que os colocaram como agentes políticos fundamentais da democracia brasileira. A mudança institucional, nesse caso, decorreu também de mudanças no cotidiano das instituições, em que os agentes participam do processo de criação de regras e procedimentos. Eles influenciaram a implementação dessas regras, mobilizaram recursos para sua aplicação, controlaram informações relevantes do setor público e escolheram o modo de acordo com o qual serão realizadas as escolhas institucionais (Galvin, 2012).

A Constituição Federal de 1988 e o retorno da democracia no Brasil representaram uma conjuntura crítica essencial, a qual desencadeou esse processo de mudança incremental das instituições de *accountability*. Primeiro, por fixar no cume institucional uma cadeia complexa e grande de competências, regras e processos. Segundo, porque a CF/1988 implicou mudanças organizacionais e de práticas no interior das instituições da burocracia de controle. Portanto, de um contexto de vazio de instituições de *accountability*, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas

de gestão pública e o gradativo empoderamento das burocracias de controle. O resultado foi a construção e o desenvolvimento de um sistema de instituições de *accountability*, tendo-se em vista competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção, à investigação e à punição de atos ilícitos no sistema político e na administração pública. A par disso, a ampliação de competências e o desencadear do processo de mudança institucional proporcionaram uma gradativa capacidade dessas instituições para desvelar a corrupção existente na dimensão do Estado.

No que tange à organização das carreiras das burocracias de controle, sua vinculação ao núcleo estratégico do Estado possibilitou não apenas um conjunto de revisões internas às organizações, mas também uma crescente autonomia em relação aos interesses privados e um processo de gradativa construção de capacidades institucionais. As carreiras da CGU, da PF, do MPF e do TCU são atrativas aos indivíduos com melhor formação e fortemente concorridas no que diz respeito ao ingresso. Do ponto de vista da remuneração dessas carreiras, as médias e medianas são as mais altas do serviço público federal. Comparando-se, no gráfico 2, a seguir, a média das remunerações brutas de servidores dessas instituições com as remunerações dos demais órgãos do Poder Executivo, percebe-se um fosso que separa as burocracias do controle no que concerne às burocracias responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas.

GRÁFICO 2
Remuneração média e mediana das burocracias do controle e do Poder Executivo federal (2017)
(Em R$)

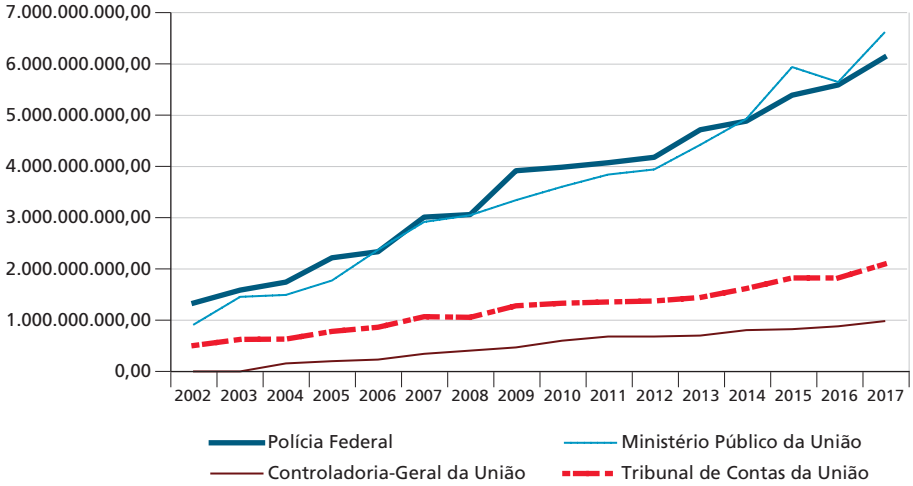


Fontes: MPF, março de 2017; TCU, março de 2017; Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), março de 2017.

Nota: [1] Considerando-se que a PF é um departamento do Ministério da Justiça (MJ), para fins de comparação, estabelece-se este último ao excluir-se o Departamento de Polícia Federal (DPF) da análise de médias e medianas. Ou seja, trata-se o DPF em separado do MJ.

Essa questão pode ser dita em relação ao orçamento das burocracias do controle. Os atores dessas organizações lutam por recursos, de forma a se empoderarem perante as áreas finalísticas do governo. O gráfico 3, a seguir, mostra a evolução do orçamento destinado às instituições de *accountability*. O crescente acúmulo de competências e condições endógenas favoráveis à estabilidade e à gestão de servidores amplia as capacidades e a autonomia da burocracia de controle. Essas condições endógenas significam um crescente aumento incremental do orçamento dessas organizações, de forma a proporcionar condições melhores para o controle e a punição dos casos de desvio e ilícitos. Dotadas de maior capacidade e autonomia, as burocracias do controle apresentam maior capacidade de ação diante das burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas. O controle, nesse sentido, autonomiza-se no ciclo das políticas, de forma que as organizações puderam constituir aprendizado institucional, maiores recursos e perspectivas para atuarem perante a gestão pública e o sistema político. A centralidade dessas instituições no controle da administração pública – reduzindo a discricionariedade de gestores públicos e ampliando os controles burocráticos – e no controle do sistema político – enfrentando a corrupção e diversas formas de particularismos – estabelecem recursos políticos às burocracias do controle, de forma que estas podem ampliar seus recursos orçamentários e de pessoal, bem como seus recursos políticos e institucionais na esfera pública. Nesse sentido, os fatores endógenos da mudança institucional reforçam e são reforçados pelos fatores exógenos, de maneira que as mudanças organizacionais amplificaram a capacidade de atuação política das burocracias do controle.

GRÁFICO 3
Evolução do orçamento das burocracias de controle (2002-2017)
(Em R$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Havendo mais recursos humanos, orçamentários e políticos à disposição, os agentes das burocracias de controle tornam-se atores políticos centrais. Primeiro, no processo decisório das políticas públicas. Os agentes das burocracias de controle são empoderados para intervir em todo o processo das políticas públicas e da gestão. Esses agentes interpretam as normas, fixam regulamentos e práticas de gestão, bem como interferem diretamente nos resultados alcançados pelas políticas. Na função de interpretação de normas, os agentes das burocracias de controle atuam politicamente, porque agem diretamente no processo decisório e de implementação. Essa atuação política resulta em voluntarismo do controle que impacta os resultados das políticas públicas.

A organização constitucional do sistema de instituições de *accountability* implicou uma catalisação gradativa da capacidade estatal de controle e supervisão da burocracia, a qual tem provocado mudanças incrementais em cada uma das instituições. Entretanto, apesar de tais mudanças, estas não acarretaram incentivos para a cooperação institucional (Taylor e Buranelli, 2007). Um elemento que deve ser destacado é que tanto o processo de democratização no Brasil quanto o desvelo crescente da corrupção criaram conjunturas críticas que proporcionaram mudanças consideráveis em cada uma das instituições das burocracias do controle, do ponto de vista dos fatores exógenos e endógenos. Com relação aos fatores endógenos, o incrementalismo significou a constituição de amplo aprendizado aos agentes dessas instituições, além da geração de amplo espectro de informações e ações de controle. O aprendizado constituído resultou em maior capacidade de ação por parte dos agentes (Olivieri *et al.*, 2013). Mas significou também um controle da informação e de ações que resultaram em um recurso político essencial a essas instituições (Gailmard e Patty, 2007). O controle da informação e um contexto político que amplia as demandas de *accountability* delineiam as burocracias de controle como agentes políticos centrais no processo de decisão da democracia brasileira.

As mudanças no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não significaram desenvolvimentos sistêmicos mais amplos, que digam respeito ao processo de interação, interdependência e complementariedade que cada instituição guarda com as demais instituições, tendo-se em vista a ecologia processual das ações de controle, fiscalização, investigação e punição de falhas de gestão, problemas de desempenho e corrupção.

3.3 Fatores sistêmicos da mudança institucional

A questão do desenvolvimento institucional das burocracias de controle supõe um processo complexo, delimitado – conforme apontamos anteriormente – por variáveis exógenas, endógenas e sistêmicas. Nas duas subseções anteriores, tratamos do impacto dos fatores endógeno e exógenos no processo de desenvolvimento institucional da burocracia de controle. Nesta subseção, abordaremos os aspectos

mais sistêmicos. É preciso destacar que as burocracias de controle correspondem a um arranjo de instituições, cada uma das quais com competências específicas – em alguns casos, sobrepostas – e com ação complementar uma à outra. O processo do controle não se encerra em cada uma das instituições, porque este concerne a uma ecologia processual, que envolve diferentes instituições em um mesmo processo.

No que tange às variáveis sistêmicas, a interação das instituições de *accountability* – diante do amplo voluntarismo dos agentes – reduziu o impacto das ações de controle, à medida que a ecologia processual das instituições cria incentivos para a disputa institucional e barreiras para o sequenciamento de atividades de controle. A interação é marcada pela interdependência entre as burocracias do controle no Brasil, uma vez que as regras institucionais são sobrepostas e complementares. Do aumento da interação entre as instituições do sistema de *accountability*, não decorreu um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos. Nesse sentido, a informação que as instituições de *accountability* passaram a reter serve a estas como recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses e na luta pela opinião pública. Ou seja, essas instituições passaram a reter informações e ações de controle que respondem aos fatores exógenos e endógenos da mudança institucional. Por um lado, aos fatores exógenos da mudança, a informação serve para enfrentar as conjunturas críticas dos escândalos de corrupção, em que as instituições passam a lutar pela opinião pública. Por outro lado, a informação é um recurso estratégico que serve aos interesses dos agentes das burocracias de controle, tendo-se em vista interesses políticos e corporativos. A informação adquirida por organizações burocráticas é disponibilizada instrumentalmente. Os agentes decidem como a informação será usada e repassada, tendo-se em vista seus interesses políticos (Gailmard e Patty, 2007).

Burocracias não são neutras politicamente (Simon, 1957). E as rotinas de *accountability* podem ser instrumento político poderoso. O controle da administração pública brasileira é feito no contexto de procedimentos administrativos e criminais, que visam não apenas à correção da aplicação de recursos públicos, mas também à correção quanto aos princípios da administração pública inscritos no art. 37 da CF/1988. O exercício efetivo do controle da probidade em relação a esses princípios demanda, portanto, o funcionamento complexo de ecologia processual, que vai desde o processo de prestação de contas até o processo de persecução judicial. Dessa forma, um sistema de instituições de *accountability* exige para si que essas instituições trabalhem – no contexto de uma teia complexa de procedimentos –, obedecendo aos seguintes princípios, como definido por Doig e McIvor (2003):

- controle do tempo e intervenção estratégica;
- estabelecimento de prioridades de ação;

- coordenação;
- cooperação; e
- sequenciamento.

Os atores dessas instituições da burocracia de controle não se percebem como parte do mesmo *cluster* organizacional, da mesma ecologia processual em torno de um sistema de *accountability*. Essa falta de identidade coletiva, enquanto partes de um processo em comum, levaria a uma duplicação de estruturas, com a criação de procedimentos e até mesmo de órgãos paralelos, em vez de aprofundar as interações de forma coordenada entre as instituições que já existem.

Os problemas de coordenação decorrem de reforço mútuo entre os fatores sistêmicos e os fatores exógenos e endógenos às organizações. Os fatores endógenos criaram amplas capacidades para todas as organizações da burocracia do controle. Um contexto de maior autonomia institucional, associado com uma sociedade dividida e regida pela desconfiança institucional, promove incentivos para que cada uma das organizações da burocracia do controle se beneficie do contexto, ao reduzir os incentivos para a cooperação e a coordenação institucional. O resultado desse processo é um conflito institucional no interior do sistema de *accountability*, de forma que as organizações lutam por poder e recursos, o que diminui a margem de cooperação.[2]

A mudança no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não foi acompanhada de mudança ecológica, em que a interação entre essas instituições não é capaz de produzir ações coordenadas e cooperativas, não assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas ao aprimoramento da *accountability*. Cada organização das burocracias de controle compõe uma "ilha de excelência" autônoma e dotada de alta capacidade. Essas organizações retêm informações, lutam na esfera pública e transformam o controle em recursos políticos. Organizam-se internamente e estruturam ações que impactam diretamente a administração pública e o sistema político.

O controle da informação retida pelos agentes das instituições do sistema de *accountability* apresenta-se como recurso estratégico fundamental. A lógica da disputa entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro ocorre não apenas em torno dos procedimentos, mas também da opinião pública. Dado o

2. Interessante observar o caso da Lei Anticorrupção e a possibilidade do acordo de leniência (Lei nº 12.846/2013). Esse é um tipo de acordo celebrado entre os infratores e a ordem econômica, de modo a combater cartéis, ilícitos e lavagem de dinheiro. A possibilidade de acordos de leniência e a própria Lei Anticorrupção no Brasil foi deliberada e delineada após ampla discussão, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Sancionada pela então presidente Dilma em 2013, no contexto das manifestações de junho, a Lei Anticorrupção suscitou ampla disputa política entre a CGU, o TCU, o MPF e a PF sobre as prerrogativas e as competências dos acordos de leniência. A disputa estaria em torno do protagonismo na questão desses acordos de qual instituição era capaz e competente para conduzi-los. Essa disputa esvaziou politicamente o mecanismo dos acordos de leniência, praticamente.

contexto em que as capacidades institucionais para desvelar a corrupção ampliaram, as instituições do sistema de *accountability* passam a disputar a opinião pública, de modo a consolidar seus interesses na arena política. Aliando atuação fortemente voluntarista dos agentes com estrutura que não cria incentivos para a cooperação institucional, a informação torna-se um recurso estratégico, tanto para pressionar o sistema político, quanto para ampliar a legitimidade de sua ação junto à sociedade.

Por um lado, percebemos que a atuação dos atores ocorre na dimensão de autonomia institucional percebida pelos seus dirigentes, aliada a um aprendizado interno que cria poucos incentivos para a cooperação institucional e a eficiência da ecologia processual. Por outro lado, o grande obstáculo a um sistema de *accountability* mais integrado e coordenado estaria na ausência de sistemática de troca de informações entre as instituições. Nesse caso, o problema da troca de informações ocorre em três dimensões, no âmbito das instituições do sistema de *accountability: i*) das instituições entre si; *ii*) das instituições com relação ao problema de segredos e sigilos previstos na legislação brasileira; e *iii*) da informação como recurso estratégico para a realização dos interesses dos agentes.

A lógica decorrente dessa ecologia processual é que – no contexto de estrutura com poucos incentivos para a cooperação institucional, alicerçado em uma atuação voluntarista dos seus agentes – o sistema de instituições de *accountability* no Brasil termina por desafiar a questão da mudança institucional. No âmbito dessas instituições, tomadas isoladamente, ocorreram transformações incrementais, de forma que se ampliaram as capacidades estatais para exercer o controle das políticas públicas e desvelar a corrupção existente na dimensão da política e da administração pública. Porém, o desafio está em admitir que – para além das mudanças incrementais que empoderaram as instituições de *accountability* no âmbito do Estado brasileiro – é preciso considerar que a ecologia processual fortemente informal e pouco sistematizada, um sistema que incentiva a competição, a ausência de procedimentos sólidos de sequenciamento de atividades de controle e uma dinâmica de troca de dados pautada pela criação de obstáculos e pelo uso político da informação terminam por prejudicar os resultados do sistema de *accountability*.

Não ocorreram mudanças incrementais sistêmicas de forma a constituir uma ecologia processual sólida em seus procedimentos formais e baseada em interação cooperativa e estratégica. O conhecimento mútuo desenvolvido entre as instituições do sistema de *accountability* fortalece a competição por procedimentos alheios às suas instituições e pela capacidade de influenciar a opinião pública, tendo-se em vista ecologia processual predominantemente informal e baseada no voluntarismo de seus agentes. A disputa das instituições de *accountability* pela opinião pública constitui a estas capital político importante. Essa interação entre desconfiança e controle implica processos de deslocamento da legitimidade

democrática (Rosanvallon, 2006), que só é possível no contexto de sociedades que contem com cidadãos críticos ao *deficit* democrático (Norris, 2011).

4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E MAL-ESTAR DEMOCRÁTICO

No contexto de uma sociedade dividida e politicamente instável, as instituições da burocracia do controle assumem um papel de protagonismo, podendo estas desafiarem a ordem política vigente (Olsen, 2017b). No caso do Brasil, esse desafio ocorre em contexto institucional conflitivo, em duas dimensões: *i*) na dimensão sistêmica das instituições de *accountability* – ou seja, no conflito político entre as diferentes burocracias do controle; e *ii*) na dimensão exógena das instituições de *accountability*, envolvendo principalmente o conflito entre as instituições da burocracia do controle e as instituições do sistema político.

Uma sociedade do controle emerge com as instituições contrademocráticas, em que essas instituições se apresentam como guardiãs do interesse público e da moralidade. A desconfiança constitui o poder das instituições da contrademocracia, à medida que a insatisfação com as instituições majoritárias consolida a ideia de que o poder político deve ser submetido a controle (Rosanvallon, 2006). As mudanças institucionais decorrem da desconfiança e com esta estabelecem uma relação mediante a qual a despolitização das democracias se consolida. Desse processo, deriva-se o desenvolvimento de legitimação que aproxima as instituições da contrademocracia da representação política (Avritzer e Marona, 2017).

A desconfiança, como variável importante da cultura política democrática contemporânea, coaduna-se com mudanças institucionais que asseguram às instituições de controle o poder para representar o interesse público, bem como os interesses de minorias. A desconfiança é um elemento comum e presente nas democracias liberais e ativa o processo de julgamento por parte de grupos sociais e excluídos da participação ativa (Ely, 1980). Para essas instituições, a legitimidade não decorre de processos majoritários, mas de concepção procedimental da vida, fazendo-as emergirem como um corretivo da representação política. As burocracias do controle assumem a posição de representantes de um interesse público difuso, contramajoritário, que as legitima a atuar na interpretação de normas, no controle estrito do processo decisório e de implementação das políticas públicas.

A interação entre mudanças institucionais da representação política e cultura política, tomando o tema da desconfiança, assegura que as instituições de *accountability* sejam empoderadas como instituições políticas representativas, tendo-se em vista os processos de deslocamento da legitimidade. Não se trata, portanto, de pensar esse processo alheio às mudanças de valores e atitudes que circunscrevem a cultura política nas democracias, uma vez que a opinião pública é variável importante na conformação da legitimidade da atuação das instituições

de *accountability*. Esse é um processo que tem origem no próprio fortalecimento da democracia, em que a posição crítica dos cidadãos reflete um empoderamento das instituições contramajoritárias (Rosanvallon, 2006).

O fato é que os deslocamentos de legitimidade democrática e o empoderamento das instituições de *accountability* fazem com que a burocracia do controle seja um ator político fundamental, com capacidade representativa para desafiar a ordem política e promover mudanças institucionais no âmbito da democracia. O impacto da atuação da burocracia de controle ocorre em duas dimensões: *i*) na dimensão da gestão pública, reduzindo a discricionariedade dos gestores no processo decisório e de implementação das políticas; e *ii*) na dimensão do sistema político, reduzindo-se a margem das opções majoritárias no sistema democrático.

No que diz respeito ao impacto da atuação das burocracias de controle, ocorre, no Brasil, uma profunda redução da discricionariedade dos gestores públicos no processo de decisão e implementação de políticas. As burocracias de controle, ao interpretarem e criarem normas, ampliam as demandas sobre as burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas. O resultado desse processo é ampliar os custos das máquinas administrativas, criar obstáculos para a inovação em processos e recursos de serviços públicos e criar constrangimentos para o investimento econômico (Anechiarico, 2010). A discricionariedade pode ser definida, de acordo com Davis (1969), como a margem de liberdade de um funcionário público para escolher um curso de ação ou inação, fundamentada na lei. A discricionariedade está envolvida pelos códigos legais e não se trata de ação ilegal, mas de liberdade para agir ou deixar de agir que um funcionário público tem diante do cidadão comum (Galligan, 1990). Ao romper a cláusula da discricionariedade das burocracias responsáveis pela implementação, as burocracias de controle passam a atuar diretamente no processo decisório, acrescentando custos de transação adicionais que restringem a competitividade econômica. Ou seja, o excesso de controle – associado à fraqueza institucional das burocracias responsáveis pela implementação – amplia os custos de implementação e cria incentivos para o recuo de burocratas e custos de transação que impactam negativamente os resultados e a eficiência das políticas públicas.

No que diz respeito ao impacto sobre o sistema político, a atuação das burocracias de controle termina por reforçar os deslocamentos de legitimidade da ordem política. Estas desafiam a ordem política, de modo a desencadear mudanças por meio de reformas políticas ou da constituição de agenda pautada pela questão do combate à corrupção e às falhas de gestão. No contexto em que a corrupção praticada no âmbito do sistema político é gradativamente desvelada em público, a ampliação das demandas por *accountability* promove uma instabilidade política e desencadeia um processo de mudança do *status quo*. As mudanças não necessariamente assumem uma trajetória, podendo promover maiores dificuldades para o sistema representativo.

Esse sistema passa a responder às conjunturas críticas derivadas da atuação das burocracias do controle, sem necessariamente promover o maior adensamento da relação entre governantes e governados. Esse processo pode resultar em maior exclusão da cidadania e manter ou aumentar a desconfiança existente na sociedade, piorando o problema da deslegitimação.

As burocracias do controle são fundamentais ao regime democrático. Mas devem atuar no contexto de procedimentos institucionais fixos, em uma margem de atuação que evite a extrapolação de suas rotinas, suas hierarquias e seus processos. As burocracias do controle, quanto atuam na dinâmica política, necessariamente cairão no velho dilema: quem controla o controlador?

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ANECHIARICO, F. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. **Gestión y Política Pública**, v. 19, n. 2, p. 239-261, 2010.

ARANHA, A. L. Accountability, corruption, and local government: mapping the control steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-31, 2017.

ARANTES, R. B. The federal police and the Ministério Público. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a. p. 218-250.

ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 99-132.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DALTON, R Political support in advanced industrial democracies. *In*: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Cambridge: Oxford University Press, 1999.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**: a preliminary inquire. Baton Rouge: Louisiana Statute University Press, 1969.

DIMAGGIO, P; POWELL, W. The iron cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOIG, A.; MCLVOR, S. National integrity systems: assessing corruption and reform. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 4, p. 317-332, 2003.

ELY, J. **Democracy and distrust**: a theory of judicial review. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980.

FEREJOHN, J. Accountability and authority. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Orgs.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

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

_____. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, v. 16. n. 2, p. 192-202, 2016.

FILGUEIRAS, F.; ARAÚJO, M. M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. *In*: CUNHA, I. F.; SERRANO, E. (Orgs.). **Cobertura jornalística da corrupção**: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 36-71.

GALLINGAN, D. **Discretionary powers**: a legal study of official discretion. Oxford: Clarendon Press, 1990.

GALVIN, D. J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in national party committees. **Studies in American Political Development**. v. 26, n.1, p. 50-70, 2012.

GAILMARD, S; PATTY, J. Slackers and zealots: civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 4, p. 873-389, 2007.

HARDIN, R. Do we want trust in government? *In*: WARREN, M. (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

INGLEHART, R; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy**: the human development sequence. New York: Cambridge university Press, 2005.

KLINGELMANN, H-D.; FUCHS, D. **Citizens and the State**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

LEVI, M. A State of trust. *In*: BRAITHWAITE, V.; LEVII, M. **Trust and governance**. New York: Russell Sage Foundation, 1988.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, p. 16-41, nov. 2006.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling trough". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; CACIQUE, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional nos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LUHMANN, N. **Confianza**. Cidad de México: Anthropos/UIA, 1996.

LUPIA, A. Delegation power: agency theory. *In*: SMELSER, N.; BALTES, P. (Eds.). **International encyclopedia of the social and behavioral sciences**. Oxford: Elsevier, 2001. p. 3375-3377.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge. Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and political control of agencies. **Virginia Law Review**, v. 75, p. 431-482, 1987.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

NEWTON, K. The impact of social trust on political support. *In*: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press. 1999.

_____. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. New York: Cambridge University Press, 2011.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, n. 37, p. 5-31, 1996.

_____. Horizontal accountability in new democracies. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (Eds.). **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

OFFE, C. How can we trust our fellow citizens? *In*: WARREN, M. (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p.149-180.

OLIVIERI, C. *et al*. Organizational learning of controllers and controlled agencies: innovations and challenges in promoting accountability in the recent Brazilian democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, n. 6A, p. 43-51, Oct. 2013.

OLSEN, J. P. **Democratic accountability, political order, and change**: exploring accountability processes in an era of european transformation. Oxford: Oxford University Press, 2017a.

_____. Accountability democrática e mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./nov. 2017b.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. **Disaffected democracies**: what´s troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press, 2000.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ROSANVALLON, P. **La contre-démocratie**: a politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil, 2006.

SANTOS, W. G. Poliarquia em 3D. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998.

SCHILLEMANS, T.; BUSUIOC, M. Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 191-215, 2015.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**. New York: Free Press, 1957.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

TAYLOR, M.; BURANELLI, V. Ending up in pizza: accountability as a problem of a institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

TAYLOR, M.; PRAÇA, S. Inching toward accountability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

WEISS, A.; WOODHOUSE, E. Reframing incrementalism: a construtive response of the critics. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 255-273, 1992.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963.

DALTON, R. **Democratic challenges, democratic choices**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; BRAGA, A. C. Bureaucrats, parties, and interest groups. *In*: FONT, M.; RANDALL, L. (Eds.). **Brazilian State**: debate and agenda. Lanham; New York: Lexington Books, 2011. p. 111-130.

CAPÍTULO 15

AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS E SEU HIBRIDISMO BUROCRÁTICO

Bruno Queiroz Cunha[1]

1 INTRODUÇÃO

Edson Nunes *et al*. (2007) depreendem das agências reguladoras nuances de um "quarto poder", ou, alternativamente, de uma estrutura de (mini) Estado dentro do Estado. De fato, do acúmulo de funções simultâneas de natureza: *i*) executiva e de planejamento; *ii*) normatizadora ou legislativa; e *iii*) jurisdicional e sancionatória, todas elas alocadas nas agências reguladoras, diz-se resultar um tipo de "governo em miniatura" (Prosser, 1997). Esse é apenas um dos fatores que especializam as agências reguladoras como lócus institucional e objeto de estudo, o que também alcança seu componente burocrático.

Ademais, as agências reguladoras, tal como assim definidas e institucionalizadas, embora constituam organizações recentes em alguns países, como no Brasil, detêm raízes profundas e longevas.[2] Há um histórico multifacetado e de relativo sucesso nessa seara, o qual, entretanto, serve apenas como pano de fundo para este estudo. O objeto da investigação aqui empreendida situa-se, temporal e institucionalmente, no processo de alinhamento internacional em torno de um modelo dominante de reformas e instrumentos regulatórios, ocorrido a partir dos anos 1980 e fortalecido nos anos 1990. Esse movimento decretou a prevalência de uma abordagem particular acerca da regulação, com reflexos sobre o eixo burocrático.

No caso do Brasil, nota-se que críticas são frequentes quanto à atuação das agências, sendo comum acusá-las de exercerem excessiva proximidade de governos ou de entes regulados, falhando, assim, em atender às expectativas que a elas se idealiza, usualmente associadas à independência administrativa e à *expertise* técnica. Dado que essas organizações não operam no vácuo, é importante inquirir,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia Ipea (Diest) do Ipea.

2. A invenção do modelo de agências reguladoras é usualmente atribuída ao governo norte-americano, e, em particular, ao surgimento da Interstate Commerce Commission (ICC), em 1897. Dali em diante, seguiram sucessivos momentos de expansão, particularmente no período do *New Deal*. Ao longo das últimas décadas do século XX, a experiência norte-americana influiu sobremaneira na difusão do modelo mundo afora. Quanto a esse processo, ver, por exemplo, Cunha (2016) e Thatcher (2005).

em particular, como os indivíduos que as compõem respondem à realidade que os cerca e ao ambiente e à cultura internos às agências.

Este capítulo procura abordar essa questão voltando-se especificamente à *regulocracia* brasileira, delimitando, assim, a análise quanto à burocracia das agências reguladoras federais. Faz-se isso, todavia, sem que se reproduza o lugar-comum das críticas correntes. Busca-se ir mais a fundo naquilo que o modelo de agências reguladoras teve como consequência na dimensão burocrática e no que é pertinente à repercussão sobre o funcionamento do Estado.

O capítulo está organizado da seguinte maneira. Na próxima seção, revisitam-se as especificidades do campo da regulação e das reformas institucionais das quais surgiram as modernas agências reguladoras, dando ênfase à construção da noção de independência administrativa e sua síntese ao nível burocrático. Posteriormente, detalham-se algumas fragilidades e inconsistências da narrativa convencional no tocante ao modelo ideal-típico da regulocracia. Em seguida, analisam-se as especificidades da regulocracia brasileira, destacando, sobretudo, a construção do perfil híbrido que hoje se identifica, em parte derivado do processo gradativo de *weberianização* desse grupo burocrático. Finaliza-se com as conclusões, em que também se lançam ideias prospectivas de temas de pesquisa.

2 AS ESPECIFICIDADES DA REGULAÇÃO E DE SUA BUROCRACIA

2.1 Gênese das agências reguladoras e construção da ideia de "independência"

Simplificadamente, regulação denota a ação e os respectivos meios pelos quais o Estado, continuamente no tempo e suportado por critérios econômicos, sociais ou outros, gerencia o funcionamento de setores econômicos e sociais relevantes, tendo como objetivo alinhar interesses privados ou individuais a metas de interesse público.[3] Agências reguladoras, nesse sentido, seriam organizações cujo mandato prioriza a execução de tal ação, assim o fazendo, em larga medida, em obediência a uma lógica econômico-institucional específica, conforme será detalhado.

Como sucedâneo de reformas institucionais de caráter liberalizante e pró-mercado, um tipo específico e delimitável de órgão regulador, qual seja, a agência reguladora, passou a integrar o roteiro de propostas de reformas administrativas mundo afora, aportando no Brasil nos anos 1990. Esse movimento reformista ancorou-se, em particular, em concepções neoinstitucionalistas (no sentido econômico), de orientação neoclássica (Andrews, 2013).

Iniciadas na última década do século XX, reformas institucionais promovidas especialmente em meio a programas de apoio técnico-financeiro a países

3. Sobre o conceito de regulação, uma revisão ampla encontra-se em Koop e Lodge (2015).

em desenvolvimento, tidas como de segunda geração, dedicaram-se a instâncias internas da mecânica do Estado. Essas iniciativas sucederam a uma primeira onda de reformas de alcance mais abrangente, neste caso, voltadas a privatizações e ajustamentos macroeconômicos amplos (Schneider e Heredia, 2003).

As reformas de segunda geração, por sua vez, propunham medidas de *reinvenção* de aparatos estatais, com a finalidade de (re)enquadrá-los à nova etapa do capitalismo, nascida do auge do neoliberalismo (Baimyrzaeva, 2012; Osborne e Gaebler, 1992). Em uma leitura complementar, entende-se que esse estágio determinou também a ascensão do "capitalismo regulatório", dadas as novas prioridades dos governos na gestão econômica, mais indiretas e focalizadas que antes (Braithwaite, 2008; Levi-Faur, 2005). Indistintamente, nota-se nesse processo um entrelaçamento com os eixos de suporte à nova gestão pública – *new public management* (NPM) – (Christensen e Lægreid, 2006).

Por detrás dessa abordagem de reformas de Estado, estava a intenção de promover a difusão de instituições e políticas públicas ditas "corretas", em um balizamento retirado de princípios neoclássicos. Quanto a isso, Chester (2016, p. 191, tradução nossa) esclarece que:

> políticas públicas contemporâneas são quase que exclusivamente enquadradas nos conceitos abstratos de competição, eficiência, oferta e demanda, ou a necessidade de endereçar falhas de mercado. Esse é o léxico da economia neoclássica, o qual apresenta o mercado como um ideal normativo baseado num conjunto de suposições abstratas.

Instituições corretas seriam também de natureza e escopo indireto, "negativo" ou passivo, como tendem a ser, por exemplo, os instrumentos de *accountability* e transparência, além da regulação (Schneider e Heredia, 2003). Nesses casos, o papel do Estado é geralmente voltado à mitigação de instabilidades e desníveis informacionais, estabilização de trocas e arbitramento de transações, e não à criação efetiva ou ao direcionamento da dinâmica econômico-social (Jayasuriya, 2001). Em etapa anterior do capitalismo mundial, de maior protagonismo do Estado, priorizavam-se instrumentos de natureza "positiva" – ou ativos –, como planejamento estatal de longo prazo, produção e provisão direta pelo Estado de bens e serviços e outros mecanismos de dispêndio público e de distribuição de orçamento e rendas (Majone, 1997).[4] Isso também envolvia submeter os instrumentos indiretos aos diretos – por exemplo, nas circunstâncias em que a regulação para a entrada ou saída de produtos e firmas estava sujeita a metas de desenvolvimento industrial. Em outras palavras, significava ter na regulação uma peça de suporte a, por exemplo, programas ativos de cunho desenvolvimentista (Chang, 1997).

4. Embora se deva destacar que os instrumentos passivos e ativos normalmente coexistem na prática e alguns deles possam, por vezes, cumprir um duplo papel, tanto ativo quanto passivo, como é o caso da regulação.

Com as reformas de segunda geração, a regulação, suas institucionalidades e dinâmicas próprias recebem, além de uma roupagem predominantemente passiva, enorme destaque. Torna-se sustentáculo de projetos de aprimoramento de ambientes de negócio, boa governança, *rule of law* e equivalentes (Schapiro, 2010). Conforme propugna o modelo reformista, a linha de causalidade pretendida faria com que a atração de investimentos privados crescesse na extensão da disciplina regulatória exercida por cada país. Mormente no campo da regulação, sublinhava-se a necessidade de que governos fizessem claros e *críveis* seus compromissos (Gilardi, 2002; Levy e Spiller, 1994).

Por sua vez, a lógica da agencificação, isto é, o processo de descentralização do Estado no sentido da expansão das agências autônomas e insuladas, cumpriria com o propósito de mitigar a instabilidade e a inconsistência temporal próprias de ambientes democráticos (Christensen e Lægreid, 2006). Conforme assevera Majone (1997, p. 153, tradução nossa), em artigo seminal e de viés tradicionalista, "a real vantagem comparativa das agências [reguladoras] independentes é a combinação de *expertise* e 'continuidade de propósitos', (...) [pois] continuidade política é notoriamente difícil de alcançar em democracias". Desse modo, por intermédio das agências reguladoras, incertezas poderiam ser atenuadas, viabilizando projeções de retorno a investidores privados e, assim, justificando as reformas (Mueller e Pereira, 2002).

Desse movimento reformista resultou uma verdadeira corrida por harmonização internacional em torno de padrões, práticas e técnicas regulatórias de viés utilitarista. Uma peça quase que mandatória no pacote de reformas foram mesmo as agências reguladoras, idealizadas como administrativamente independentes – em especial no caso de indústrias de rede e de infraestrutura. Às agências reguladoras se recomendava um conjunto de características e atributos organizacionais particulares, os quais envolveriam, entre outros, a autonomia administrativa e orçamentária ante o governo central, inclusive no tocante ao recrutamento e à remuneração de seu quadro de pessoal.

Portanto, metas ligadas à geração de segurança jurídica, despolitização e priorização da técnica diante da política – ou uma "purificação técnica" – foram nucleares às reformas administrativas das quais nasceram as modernas agências reguladoras, inclusive as brasileiras. A almejada independência administrativa de entes reguladores atenderia integralmente a esses objetivos. Aos reguladores não caberia integrar o exercício da política ou a pactuação de questões próprias da formulação de políticas pública, mas, sim, sua implementação, pura e simples. Nessa visão etapista e estática, agências reguladoras serviriam como "correias de transmissão" de sentido único, não exercendo nenhum atrito na interligação entre a política e o tecnicismo econômico-financeiro (Croley, 2008).

2.2 As características da "regulocracia" ideal-típica

Levi-Faur e coautores foram os primeiros a analisar o que chamaram de "regulocratas", ou seja, o conjunto de agentes que, na esteira das reformas regulatórias mundo afora, passaram a compor quadros e ocupar posições gerenciais em agências reguladoras (Levi-Faur, 2005; Levi-Faur, Jordana e Gilardi, 2005; Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006). Ao descreverem a difusão do capitalismo regulatório, Levi-Faur, Jordana e Gilardi (2005, p. 23, tradução nossa) argumentam que as "agências reguladoras servem como uma plataforma institucional para um novo tipo de agente de Estado, o 'regulocrata'".

A ascensão desse novo tipo de profissional em meio às reformas regulatórias significou também a uniformização das expectativas quanto ao perfil dos regulocratas. Em outras palavras, é possível apontar características essenciais que, à luz do modelo prototípico de agências reguladoras, seriam idealizadas a seus recursos humanos principais.

Como já referido e mais extensamente detalhado a seguir, as características ideal-típicas da regulocracia são condizentes com os eixos centrais da nova gestão pública. Porém, se, por um lado, pode-se entender a regulocracia como uma extensão desse modelo de gestão, por outro, há elementos específicos que a especializam como grupo burocrático. Em larga medida, as especificidades decorrem da expectativa que reformas pró-mercado depositaram na execução da função regulatória, à qual se passou a atribuir primazia como mecanismo de gestão econômica pelo Estado.

O peso dado à regulação dos anos 1990 em diante, além da especificidade técnica e do impacto socioeconômico que muitas de suas pautas ensejam, moldam também o tipo de interlocução estabelecido com a política partidária e a dinâmica da *accountability* política. Tal fato gera algumas peculiaridades, por exemplo, a ocorrência de elevados coeficientes meritocráticos em agências reguladoras mesmo em contextos administrativos nos quais o clientelismo prevalece, como em alguns Estados latino-americanos (Parrado e Salvador, 2011).

Ademais, as exigências quanto à excelência técnica e à imparcialidade decisória que se colocam aos órgãos reguladores transmutam-se em símbolo de distinção reputacional. O resultado é que agências reguladoras e seus representantes, especialmente os servidores de carreira, recorrem a esse componente reputacional de maneira particular e intensa, fazendo-se mais defensivos e protetivos de sua identidade que outros grupos funcionais (Carpenter, 2010; Lodge, 2014a). Portanto, do ponto de vista analítico, está-se diante de um objeto delimitável por suas particularidades teóricas e práticas, além de contextuais, no aspecto político-institucional.

Nesse sentido, e repercutindo a visão exclusivista que, de maneira prescritiva, separa a política e a técnica em propostas de reformas regulatórias, uma primeira característica prototípica da força de trabalho das agências é a rigorosa *expertise*

técnica. Seria unicamente no terreno da técnica que as agências reguladoras habitariam, segundo a *rationale* por trás desse componente. Assim, estar-se-ia diante não de um profissional generalista, o qual se ocuparia de fluir informações em diferentes direções e coordenar-se multidirecionalmente, mas, sim, de um *expert* com habilidades técnicas delimitadas, peça crucial de um mecanismo estatal "negativo" (Jayasuriya, 2001).

Do tecnicismo resulta outra característica, a *disciplinaridade acadêmico--científica*, a qual leva à priorização de determinadas áreas do conhecimento em vez de outras (Wilson, 1980). No modelo de agências, exige-se de seus profissionais, ou de um subgrupo representativo deles, excelência em áreas de engenharia, economia e direito, por exemplo. Isso tende a anteceder qualquer atributo de proficiência multidisciplinar ou mesmo de experiência profissional não acadêmica. O recrutamento e o treinamento, portanto, obedeceriam, no mais das vezes, a bases disciplinares igualmente estreitas. Conforme detalha Levi-Faur (2015, p. 3, tradução nossa): "a mobilização, promoção e percepção de papéis e padrões de carreira dos regulocratas são moldados com ao menos um olho sempre em normas e ideia de suas respectivas disciplinas profissionais e acadêmicas".

Os regulocratas, ainda no desenho prototípico, também se veriam imbuídos de missões delimitadas e precisamente demarcadas, conduzindo a uma *especialização substantiva* (*role purification*), que condiz com o perfil de *expert* técnico e com a noção de "correia de transmissão" entre a formulação e a implementação de políticas. Segundo a OCDE (2017, p. 1, tradução nossa), "reguladores jogam um papel chave em assegurar que projetos sejam atrativos para investidores, porém, eles jogam um papel limitado em guiar a formulação de políticas públicas". Funcionalmente, a intenção é evitar ambiguidade na atuação dos *experts* reguladores (*goal ambiguity*) e de conferir a eles clareza de propósito em suas ações operacionais – *role clarity* (Bozeman, 2000; OCDE, 2014).

Essas características, mais uma vez, justificam o recrutamento e a retenção de pessoal especializado e com formação técnico-científica demarcada. Não se espera das agências reguladoras e dos regulocratas, com raras exceções, capacidade articuladora para além daquilo que repousa na atuação instrumentalista e quase--jurídica dos órgãos. Entretanto, prestigiam-se habilidades no campo da projeção e mensuração de alternativas de implementação de políticas, numa lógica essencialmente quantificável e financeira (Majone, 2006). Por isso, impõe-se também rigor formal aos processos de trabalho, havendo pouco espaço para experimentação e concertação. Caracteriza-se, assim, um elevado disciplinamento organizacional e o *zelo pela procedimentalização*, particularmente o de natureza jurídico-econômica (Jayasuriya, 2001; Levi-Faur, 2015; Roberts, 2010).

Por fim, é com respeito à natureza funcional do *staff* das agências reguladoras que o modelo prototípico recebe a máxima influência da NPM, ao encampar exceções a regras aplicáveis ao regime civil do serviço público. Isso valeria inclusive para o padrão remuneratório dos regulocratas, que se alinharia ao do mercado, e não aos níveis salariais do serviço público (Estache, 1997).

Segundo Majone (2003, p. 178, tradução nossa): "a autoridade de regulação de mercados deve escapar das restritivas regras de recrutamento de pessoal do serviço público, a fim de (...) elevar sua permeabilidade a mudanças na teoria econômica e no mundo dos negócios". Esse elemento define um *perfil gerencialista* pró-mercado. A justificativa estaria na busca por um distanciamento seletivo da noção de burocracia de tipo weberiano clássico, percebida como antiquada.

3 ALGUMAS INCONSISTÊNCIAS E PROBLEMAS DO MODELO IDEAL-TÍPICO

As cinco características descritas na seção anterior compõem um conjunto idealizado de atributos. Embora estejam assentadas na literatura e em documentos oficiais, inclusive de organizações internacionais, com destaque para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na prática, encontram sérias limitações reais. Isto se deve nem tanto à consistência interna do próprio modelo convencional de agências, o qual, se aceitas as premissas da vertente predominante – ou da "regulação neoliberal", em referência a Crouch (2016) –, poder-se-ia afirmar coerente. Porém, a consistência de tal modelo se reduz mediante o embate com circunstâncias reais e com distintas conjunturas político-econômicas.

Nesse sentido, podem-se apontar inconsistências que tocam diferentes níveis de análise. Especificamente quanto ao impacto ao nível da burocracia e a seu *ethos* respectivo, o quadro 1 sumariza problemas que cada uma das características do modelo idealizado de agências pode desencadear.

QUADRO 1
Modelo ideal-típico de regulocratas e seus problemas potenciais

	Característica ideal-típica	Justificativa	Problema potencial
1	*Expertise* técnica	Separação entre técnica e política	Visão de túnel e viés de especialista
2	Disciplinaridade científica	Especialização e rigor	Inflexibilidade e anacronismo
3	Especialização substantiva	Clareza de papel e foco de atuação	Balcanização e egocentrismo
4	Procedimentalização	Previsibilidade e tecnicismo	Imobilismo
5	Perfil gerencialista	Sintonia com o mercado privado	Deficiências em coesão e coordenação

Elaboração do autor.

Com relação ao problema derivado da *expertise* técnica (1), importa afirmar que, se, por um lado, a especialização em métodos e setores econômicos é algo desejável por parte do Estado, por outro, quando essa proficiência técnica se

aprofunda e se fomenta o insulamento, podem emergir posturas e diagnósticos excessivamente parcializados. A isso se pode referir como viés de especialista ou visão de túnel (Breyer, 1995). Tal problema é intensificado na medida do apartamento que a burocracia de agências pode vir a exercer perante seu entorno, induzindo à fragmentação, em especial quanto a interligações horizontais dentro do próprio Estado.

Esses fatores contribuem com o problema de inflexibilidade, que atenta contra a disciplinaridade científica (2), ou do imobilismo, advindo do apego à procedimentalização (4), os quais também poderiam ser entendidos como a ineficácia ante circunstâncias inesperadas. Problemas públicos são, em geral, cada vez mais interdisciplinares e requerem capacidade de ajuste e fertilização cruzada, sob pena de se reduzir ao mínimo a efetividade do poder público ou de torná-la anacrônica (Craft e Howlett, 2017). Este último desafio é crescentemente relevante na compreensão da regulação, haja vista a necessidade de dar respostas a contingências que sempre requererão algum dinamismo dos regimes regulatórios, a começar no que importa à inexorável incompletude dos contratos (Cunha, Gomide e Karam, 2017; Fiani, 2016; Lodge, 2014b).

Já o problema da balcanização adviria do aprofundamento da especialização substantiva (3), e significa atitudes ou posturas refratárias ao contexto, ou o fechamento em silos (Cox e McCubbins, 2001). Muito similar à ideia de egocentrismo, aperfeiçoa-se na abdicação de um papel contextual ativo (Wegrich e Štimac, 2014). Isso ganha gravidade especialmente nas situações em que existe desnível, em recursos ou capacidades, entre agências e ministérios.

Agências reguladoras frequentemente se sobressaem como lócus de excelência de conhecimento setorial, o que por si só motivaria um papel ativo e de suporte aos ministérios supervisores, recorrentemente mal equipados. Em *survey* com carreiras de infraestrutura conduzido pelo Ipea e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) entre 2015 e 2016, pôde-se notar a superioridade técnico-acadêmica dos quadros das agências reguladoras (Freire *et al.*, 2016). Contudo, também importa ressaltar que um persistente vetor centrífugo de construção de capacidade técnica fora da administração direta é prática há muito adotada pelo Estado brasileiro, seja na direção de autarquias, seja na de empresas públicas ou de agências executivas e reguladoras, o que compromete a formação de capacidade e a manutenção da relevância ministerial (Fernandes *et al.*, 2017).

Portanto, sem que se rompa com a autonomia, uma postura ativa e agregativa valeria tanto para o aconselhamento técnico-setorial quanto como *knowledge brokers*. Neste caso, agências reguladoras operariam construindo pontes entre o conhecimento técnico-científico de ponta – regulatório e setorial – e a política pública dinamicamente orientada (Bandola-Gill e Lyall, 2017; Ossege, 2016; Smith, 1997).

Os problemas potenciais até aqui explorados esvaziam a pertinência de uma visão puramente gerencialista da bucrocracia de agências. Ademais, do ponto de vista pragmático, em qualquer nação cuja estrutura burocrática é minimamente sólida e enraizada, seria difícil conceber que moldes antiestatistas e pró-mercado suplantassem, no atacado, elementos específicos institucionais e culturais. Nesse sentido, dotações e trajetórias nacionais desafiam o excepcionalismo de regras funcionais burocráticas, como propõe a visão mais convencional do modelo de agências reguladoras (5).

Não por outro motivo, os principais sistemas europeus sustentaram, ao longo do processo de alinhamento com o modelo norte-americano de agências reguladoras, o caráter estatista de suas regulocracias (Coen e Héritier, 2005; Thatcher, 2005). Na França, na Itália, na Alemanha e mesmo no Reino Unido, averigua-se o trânsito de servidores de ministérios setoriais às agências a eles relacionadas, fenômeno que Thatcher (2005) interpreta como estruturante de laços, redes e consenso, via aproximação entre reguladores e governo central.

Do conjunto de problemas e desafios aqui citados, pode-se notar que alguns destes decorrem de questões próprias e particulares das agências reguladoras, enquanto outros são reproduções de peculiaridades observadas em um espectro mais amplo, atreladas ao agenciamento e à descentralização estatal advinda da NPM. Por exemplo, o viés público, ou de serviço público, da burocracia das agências, não parece ser algo exclusivo das agências de tipo reguladoras. Organizações de "propósito específico" gestadas em iniciativas de agencificação tenderam, em diversos países, a gravitar para um formato similar ao da burocracia tradicional (Lægreid, Roness e Rubecksen, 2008; Pollitt, 2004).

4 ESTRUTURAÇÃO E PERFIL ATUAL DA BUROCRACIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

4.1 A weberianização da regulocracia

Conforme exemplificado anteriormente, o histórico administrativo-burocrático tende a filtrar novas iniciativas de reformas, o que vale para a instauração de agências reguladoras. No Brasil, não foi diferente.

O processo de estruturação dos cargos efetivos das agências reguladoras brasileiras assemelha-se, em alguma medida, ao quadro de problemas aqui narrado. Houve, nos primeiros anos de funcionamento das agências federais, clara tentativa de reprodução no país da vertente prototípica; posteriormente, a dinâmica do processo produziu algo mais sintonizado à tradição burocrática do país. Resulta daí que, hoje, identifica-se um padrão híbrido na regulocracia das agências federais, como ficará mais claro na seção seguinte.

A história da burocracia das agências no Brasil se inicia marcada pela tentativa de distinção com a estrutura de carreiras típicas de Estado. Até o ano 2000, as experiências de gestão de pessoal das agências reguladoras eram casuísticas e eivadas de soluções parciais. Esse cenário abarcava a absorção de pessoal herdado de empresas estatais privatizadas, os contratos temporários em larga escala e a requisição de servidores de outros órgãos públicos.

A Lei nº 9.986/2000, que primeiro legislou de forma transversal sobre questões de pessoal das agências, a despeito do embate jurídico que de pronto sucedeu à sua aprovação, foi um marco importante por ao menos quatro motivos. Primeiro, instituiu a necessidade de realização de concurso público para ingresso no quadro das agências. Segundo, fez o enquadramento não ao regime estatutário da Lei nº 8.112/1990, mas, sim, ao da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Desse modo, subscreveu-se à noção de excepcionalismo do modelo burocrático de agências, propondo-se a criação de empregos públicos – celetistas – em vez de carreiras de Estado. Em terceiro lugar, enfatizaram-se outras questões de cunho gerencialista, como a avaliação de desempenho como condição à progressão funcional. Finalmente, estruturaram-se cargos de *reguladores* e *analistas* das agências, vedando-se expressamente as transferências entre elas, aderindo, assim, à noção de especialização técnico-setorial restrita ao âmbito de cada ente regulador.

Após o caráter celetista dos quadros das agências ter sido sustado por determinação judicial, observando decisão do Supremo Tribunal Federal (STF),[5] seguiu-se daí um segundo marco importante, a Lei nº 10.871/2004. Essa lei cria cargos efetivos nas agências, sob o amparo da Lei nº 8.112/1990, isto é, o regime estatutário dos servidores públicos federais. Surgem com essa lei os cargos de especialista em regulação, técnico em regulação, analista administrativo e técnico administrativo por agência reguladora.[6]

A despeito da alteração da natureza dos cargos efetivos para o regime estatutário, rompendo com o excepcionalismo do regime celetista, a mecânica de remuneração variável e condicionada a gratificações de desempenho foi mantida na Lei nº 10.871/2004. Também é importante notar que, entre as atribuições do principal cargo finalístico de todas as agências, o de especialists em regulação, foi incluída a competência de realização de estudos e pesquisas pertinentes às suas áreas, adicionalmente àquelas próprias do exercício da regulação *stricto sensu* e da implementação de políticas.[7]

5. Em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.310.

6. Criam-se também algumas exceções pontuais, como no caso da ausência de carreiras de técnico em regulação na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), além de carreiras ainda mais específicas, no tocante à disciplinaridade técnico-científica setorializada, na Agência Nacional do Petróleo (ANP) e na Agência Nacional de Águas (ANA).

7. Em conformidade com o que dispõe o art. 1º, incisos I a XVI, da Lei nº 10.871/2004.

Seguiram daí uma série de concursos públicos para os diferentes cargos das agências. Também houve mudanças pontuais, empreendidas por sucessivas legislações federias, que envolveram especialmente reajustes salariais, alterações em gratificações de desempenho e incrementos no quantitativo de cargos efetivos das agências. Atualmente, o número de regulocratas, somadas todas as agências federais e os diferentes tipos de cargos de nível superior e médio, é de pouco menos de 10 mil postos.

A mudança mais recente, e que categoricamente contradiz o modelo ideal-típico, veio por meio da Lei nº 13.326/2016. Com ela, regulocratas passaram a fazer jus a subsídio remuneratório, fixado em parcela única, os eximindo, assim, de gratificações de desempenho e avaliações de resultado como forma de incentivo pecuniário. Com essa mudança, a regulocracia equiparou-se integralmente, no importante quesito remuneratório, a outras carreiras federais, notadamente da administração direta e de autarquias e fundações tradicionais, como o Banco Central do Brasil (BCB) e o Ipea.

À luz desse desenvolvimento funcional e das alterações em termos de natureza jurídica, observa-se um processo de *weberianização* da burocracia das agências reguladoras federais. Isso ocorreu de modo paulatino, ao longo de sucessivos ajustes e mudanças legais, sob o reflexo de diferentes grupos de pressão, inclusive a própria regulocracia, que se organizou em moldes sindicais.

Vale esclarecer que o aqui chamado modelo prototípico é apenas parcialmente antiweberiano. Isso porque nele se verificam tangenciamentos com o estilo burocrático weberiano tradicional. A ideia weberiana de burocracia inclui características como a delimitação precisa de competências, *expertise*, especialização e, principalmente, autonomia burocrática no âmbito de competências legais do *bureau* (Bozeman, 2000).

Contudo, outras características do modelo ideal-típico de agências reguladoras são menos ou nada weberianas. Para se realizar esse diagnóstico, pressupõe-se, por óbvio, o entendimento preciso daquilo que vem a ser uma burocracia weberiana. Nesse particular, uma classificação que reduz o conceito a seus componentes principais consta em Fukuyama (2013), de onde se extraíram cinco das dez condições do tipo weberiano, relacionadas no quadro 2. Essa opção metodológica se justifica pois as outras cinco condições em Fukuyama (2013) não utilizadas são ou muito genéricas ou triviais e rudimentares, não fazendo sentido incluí-las.[8] No quadro 2, indicam-se as cinco condições weberianas adotadas e as alterações ocorridas ao longo dos quatro principais marcos da estruturação da regulocracia brasileira.

8. As condições que se optou por não utilizar a partir da lista de Fukuyama (2013, p. 352) são: "burocratas são pessoalmente livres e sujeitos à autoridade apenas no âmbito de sua área definida"; "eles estão organizados em uma hierarquia de órgãos claramente definida"; "órgãos são equipados mediante relações contratuais livres"; "há separação entre propriedade e gestão"; e "oficiais estão sujeitos a estrito controle e disciplina".

QUADRO 2
Estágios do processo de weberianização da regulocracia federal

		Condições weberianas				
		1	2	3	4	5
		Cada órgão detém uma esfera de competência definida	Candidatos selecionados com base em suas qualificações técnicas	O órgão é tratado como a única ocupação do profissional	O órgão constitui-se por carreiras	Burocratas são remunerados por salários fixos
Marco	Vários (até 2000)	√	X	X	X	X
	Lei nº 9.986/2000	√	√	√	X	X
	Lei nº 10.871/2004	√	√	√	√	X
	Lei nº 13.326/2016	√	√	√	√	√

Elaboração do autor.
Não atende à condição weberiana, ou não há garantias legais quanto a isso.
Atende à condição weberiana.

Como se nota no quadro 2, gradativamente, foram se agregando elementos weberianos à regulocracia. De um primeiro estágio pouco estruturado, até o ano 2000, no qual uma série de condições burocráticas não estavam assentadas ou não podiam ser asseguradas, por falta de institucionalização, caminhou-se, estágio a estágio, para novos incrementos weberianos. Se a Lei nº 9.986/2000 instituiu o concurso público e vedou o exercício de outras atividades profissionais aos regulocratas, a Lei nº 10.871/2004 trouxe-os para o regime jurídico do serviço público (estatutário), embora tenha mantido e até reforçado os pormenores de gratificações e supostas medidas meritocráticas de remuneração. A Lei nº 13.326/2016, por fim, eliminou-os, aglutinando todos os itens remuneratórios e fixando-os como subsídio.

Em particular, destaca-se a especial relevância que a concessão de subsídios remuneratórios representou no arcabouço funcional dos regulocratas. Essa mudança é inquestionavelmente antagônica à raiz gerencialista das agências reguladoras, e rompe com um dos principais elementos antiweberianos da regulocracia. Segundo Fukuyama (2013, 352), a condição atinente à remuneração por salários fixos "não é compatível com os tipos de incentivos geralmente oferecidos a burocratas na NPM".

A esse movimento de *estatização* burocrática, no sentido do adensamento das condições tradicionalmente weberianas, somam-se outros. Entre eles, pode-se apontar a crescente ocupação de cargos de direção das agências por servidores de carreira, em um movimento paralelo ao processo de weberianização. Em meados de 2016, cerca da metade das cadeiras dos colegiados diretivos das agências reguladoras – diretores ou conselheiros – eram ocupadas por servidores pertencentes às carreiras de especialista em regulação, e tantas outras por servidores públicos de outras carreiras federais, conforme estudo do Grupo das Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP), da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP, 2016).

A FGV (2016) avalia essa tendência negativamente, tratando-a como a expressão de uma *endogenia* na nomeação de dirigentes para as agências reguladoras, dado o crescente recrutamento de profissionais com vínculos prévios com o Estado.[9]

Entretanto, é ao menos igualmente provável, do ponto de vista analítico, que tal fenômeno tenha espelhado uma opção governamental pela valorização de carreiras de Estado, algo positivo, haja vista dizer respeito a servidores públicos concursados que ocupam posições de comando. Conforme já apontado, observa-se tendência similar em países centrais europeus (Coen e Héritier, 2005; Thatcher, 2005; 2011). Isso vale, por exemplo, para as posições de direção no poderoso Bundesnetzagentur, o órgão regulador alemão de um conjunto de indústrias de rede; e também em reguladores setoriais na França, onde servidores de elite, membros dos *grand corps*, de perfil generalista, atuam no alto escalão de agências reguladoras (Thatcher, 2011). Igualmente, pode-se interpretar esse movimento de prestígio às carreiras públicas na perspectiva da influência pós-neoliberal ou pós-gerencialista, a qual empurra para o fortalecimento da burocracia pública (Cavalcante, 2017).

4.2 Elucidando o hibridismo da regulocracia brasileira

Sendo o componente burocrático importante no dimensionamento do grau de incorporação, pelo Brasil, do modelo de Estado regulador e da modernidade que a este se atribuía em meados da década de 1990 – conforme Bresser-Pereira (1996) –, a weberianização da regulocracia, por si, mostra ter havido parcial frustração do movimento reformista original. Isso se explica pelo fato de os regulocratas terem incorporado uma personalidade burocrática estatista mais consistente com a trajetória administrativa brasileira. No âmbito funcional-legal, a weberianização permite esse diagnóstico.

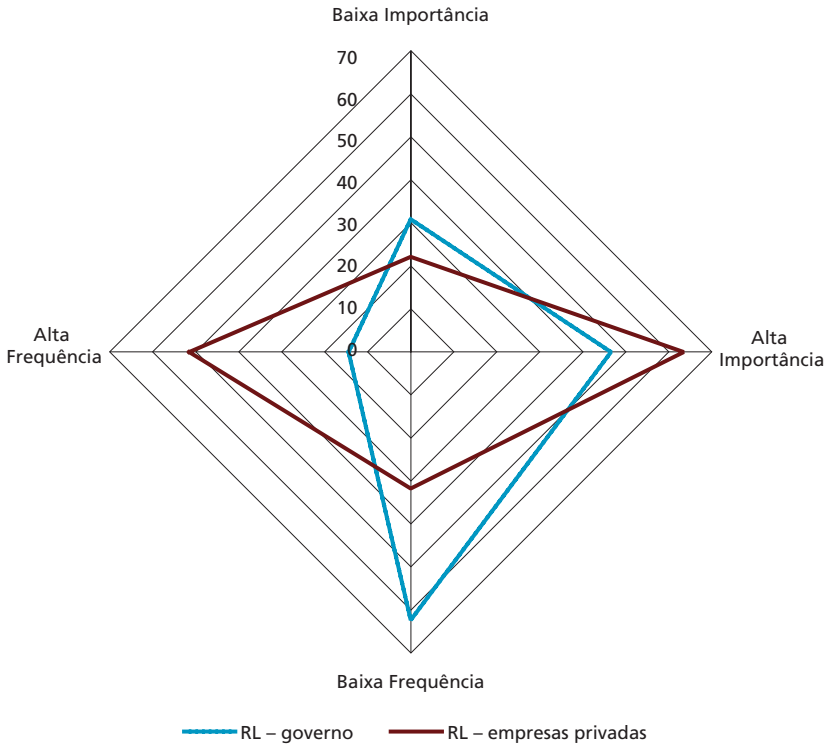
Ocorre que, em fidelidade ao modelo tradicional de reformas regulatórias, a regulocracia também se manteve fiel, no seu *modus operandi*, a uma postura gerencialista, pró-mercado e distante das esferas construtivas das políticas e programas – ao menos enquanto grupo de atores e no que diz respeito a seus papéis formais e informais. Portanto, estatismo e neoutilitarismo, juntos, conformam o perfil híbrido dos regulocratas brasileiros.

Ainda que o hibridismo possa, em tese, ser conciliável, pois não parece haver contradição irrevogável entre esses perfis, há pontos de tencionamento que, se não abordados, podem induzir a paralisia ou a coordenação negativa (Wegrich e Štimac, 2014). Como sumariza Cunha, Pereira e Gomide (2017, p. 8, tradução nossa), "esse hibridismo leva a tanto quanto é reforçado pelo fato dos regulocratas manterem um pé no tradicional regime burocrático estatal (...) e o outro na 'lógica da disciplina' que os treina e constrange ao protótipo convencional do Estado regulador corretor de [falhas de] mercado".

9. Embora tais vínculos não necessariamente se traduzam em elos partidários previamente constituídos com o governo incumbente.

Cunha (2017) e Cunha, Pereira e Gomide (2017) mostram, com base em dados empíricos, como os regulocratas concentram atenção de maneira desproporcional em favor do setor privado. Isso é aferido observando-se, conforme gráficos 1 a 3, os dados de frequência e importância que regulocratas da ANEEL (os regulocratas de energia elétrica, ou REs) e de áreas de logística (os regulocratas de logística, ou RLs), isto é, das carreiras da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), atribuem à relação com o setor privado e o setor público em suas rotinas de trabalho – ou seja, com empresas reguladas, de um lado, e com outros servidores de dentro do Estado (exceto órgãos de controle), de outro.[10] Como mostram os gráficos 1 a 3, os dados de frequência e importância para RE e RL se contrapõem enormemente aos números referentes aos integrantes das carreiras de analista de infraestrutura, especialista em infraestrutura sênior e analista de pesquisa energética, neste caso, vinculados a atividades de planejamento governamental (Plan).

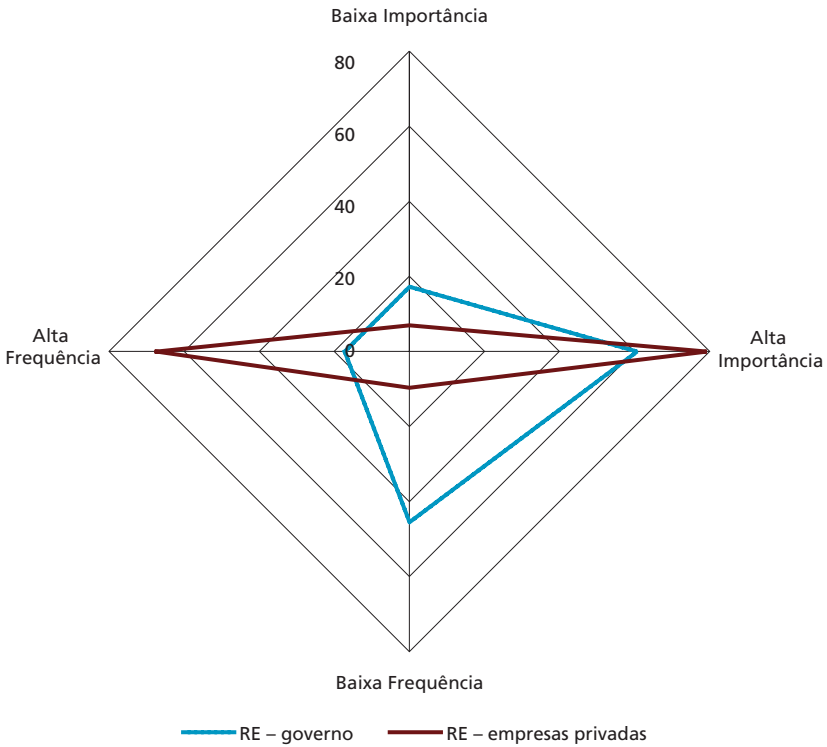
GRÁFICO 1
Interação para os regulocratas de setores de logística
(Em %)



Fonte: Cunha (2017).

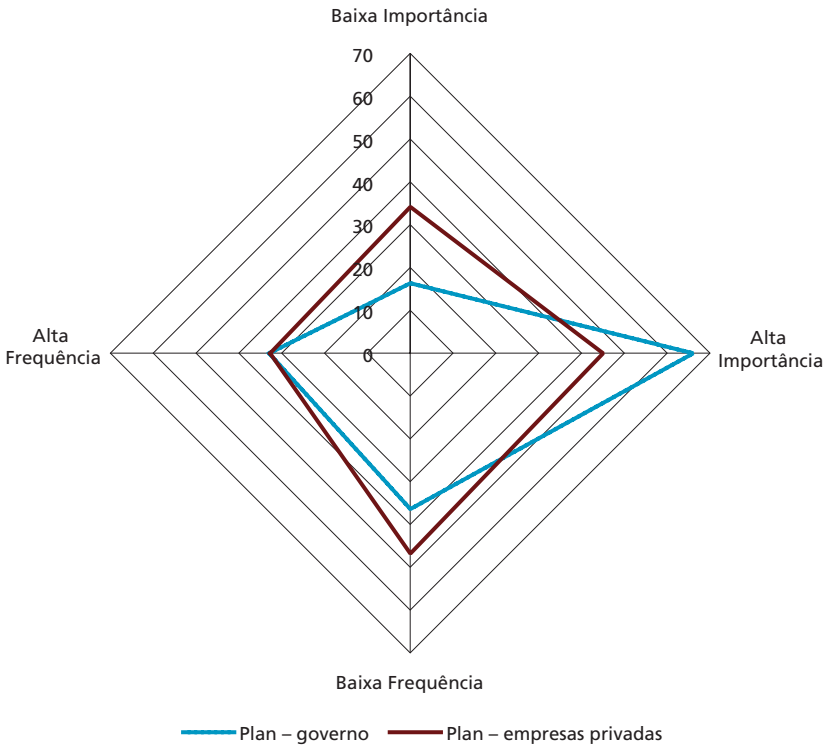
10. Para uma descrição detalhada da organização dos dados em questão, além de uma análise mais aprofundada, ver Cunha (2017).

GRÁFICO 2
Interação para os regulocratas da área de energia elétrica
(Em %)



Fonte: Cunha (2017).

GRÁFICO 3
Interação para carreiras de planejamento
(Em %)



Fonte: Cunha (2017).

Embora os dados dos gráficos 1 a 3 versem, conforme descrito, somente sobre quatro das onze agências reguladoras federais existentes, são ilustrativos o suficiente para permitirem visualizar significativas diferenças.[11] Em particular, nota-se, nos casos de RL e, especialmente, de RE, que importância e frequência de interação favorecem o setor privado. Mais precisamente, acerca dos gráficos, vale reproduzir a análise de Cunha (2017, p. 25) na íntegra:

> [Os números dos gráficos 1 a 3] podem claramente sugerir déficit na interação que se estabelece entre os regulocratas e outros órgãos de governo, elevando o risco de falhas de rede. Verifica-se que, quando a importância ou a frequência de interação são baixas, conforme a escala adotada, as diferenças indicam que a interação com o governo é mais baixa do que no caso das empresas privadas, e algumas vezes em patamar significativo. Por exemplo, para RL, há uma diferença de 30 pontos percentuais (p.p.) no quesito

11. Sobre o histórico e o panorama atual das agências no Brasil, além de suas particularidades e relação com agendas de reforma e alternâncias políticas, ver Cunha (2016).

baixa frequência de interação, denotando que se faz muito menos recorrente a interação dentro do governo, se comparado às empresas privadas (62% no primeiro caso, 32% no segundo). Já no caso dos números de alta interação, para RE, por sua vez, há uma diferença de 50 p.p. em favor das empresas privadas, se comparado aos percentuais de alta interação com o próprio governo (67% no primeiro caso, 17% no segundo).

A questão principal parece ser quanto à ordem de grandeza e à magnitude das disparidades. Em princípio, não se trata do fato de as empresas privadas deterem mais atenção dos regulocratas *per se*, mas, sim, a extensão com que isso é feito *vis-à-vis* o restante do aparato estatal. Os gráficos 1 a 3 reportam dados de percepção, recolhidos por intermédio de *survey*. Portanto, refletem preferências e padrões de comportamento instituídos. Na medida em que o "comportamento está sempre ligado ao sentido que o indivíduo atribui a suas ações" (Zittoun, 2015, p. 130, tradução nossa), os dados têm alta relevância na compreensão do perfil da burocracia de agências reguladoras. Uma contumaz priorização do setor privado no dia a dia dos regulocratas, como se nota, pode ter consequências epistêmicas, influindo nos contornos práticos da regulação e no desenrolar de políticas e programas públicos (Adler e Haas, 1992, p. 379).

Em síntese, pode-se estar diante de uma situação subótima, na qual a coordenação e a coesão governamentais são parciais, sugerindo também falta de complementaridade institucional (Cunha, 2017). Como se apontou anteriormente, em casos de balcanização e egocentrismo, agências reguladoras, que detêm conhecimento setorial e técnico em alto nível e por vezes superior ao dos ministérios, retraem-se a uma postura pouco construtiva. O mais provável é que entraves estruturais, institucionais e também epistêmicos incidam mais fortemente sobre esse quadro do que atitudes individuais deliberadas. Como também mencionado, tal quadro prejudica a atuação das agências na condição de, por exemplo, *knowledged brokers* (Bandola-Gill e Lyall, 2017).

Quando, como crescentemente se sabe, a ideia de separação estanque entre a formulação e a implementação de políticas se mostra de pouco poder explicativo, e, por isso, passa a assumir funções meramente argumentativas, insistir na ideia de "abdicação" do componente político da regulação torna-se uma visão "tola" (Lodge, 2008). Ao reproduzi-la, a regulocracia, intencionalmente ou não, pode vir a limitar saltos de qualidade na atuação do Estado brasileiro.

5 NOTAS CONCLUSIVAS

Ainda que o processo de desconcentração do aparato estatal não seja algo novo no Brasil, haja vista o histórico vetor de ramificação institucional, que transcorre de modo sustentável ao longo de sucessivos governos e distintos modelos de desenvolvimento (Fernandes *et al.*, 2017), questionar, nesse contexto, quais são as

especificidades das agências reguladoras e sua burocracia é algo fundamental. Este capítulo apresentou contribuição nesse sentido, por meio de reflexões teóricas e suporte empírico específico.

Uma aparente frustração parcial do modelo ideal-típico da burocracia gerencialista de agências reguladoras parece derivar da ênfase original em componentes estáticos e, em larga medida, a-históricos ou contextualmente cegos. Uma abordagem historicamente orientada e evolutiva, por sua vez, envolveria compreender os processos de ajustamento que cada nação interpôs, posteriormente à emergência das reformas regulatórias pró-mercado. Isso é aderente à visão de Trebing (1987, p. 1715, tradução nossa), para o qual, "dado que o processo evolutivo torna qualquer conjunto de metas e métodos provisórios e intermediários, segue que a forma da intervenção regulatória pode mudar ao longo do tempo". Forma e conteúdo, diríamos.

No caso brasileiro, conforme se argumentou neste capítulo, as agências reguladoras apresentam um dualismo ou hibridismo particular. Isto se deve ao fato de o modelo de agências estar umbilicalmente ligado a uma epistemologia própria de reformas, restritivas e indistintamente pró-mercado, para a qual o Estado é, em si, no todo ou em parte, um "problema" (Evans, 1993). O desafio de projetar os reflexos desse hibridismo sobre a efetividade e a dinâmica das políticas públicas é algo metodológica e teoricamente instigante. Portanto, constitui-se numa promissora linha de pesquisa, especialmente no tocante às seguintes perguntas, sem prejuízo de outras:

- É a burocracia de agências reguladoras capaz de operar com igual eficácia sob a vigência de distintas agendas políticas, sustentando a mesma responsividade mesmo quando o programa central de governo afasta-se da noção de Estado regulador pró-mercado?
- Em que medida a weberianização da regulocracia é um problema ou uma vantagem para o funcionamento das agências no Brasil?
- Quais tipos de aprimoramentos institucionais e organizacionais podem atenuar desequilíbrios advindos do hibridismo identificado na regulocracia?
- A priorização dada aos regulocratas de carreira no comando das agências, o que a FGV Direito SP (2016) entende como "endogenia", é danosa ou positiva?

Ademais, mesmo a temática maior na qual se insere este capítulo, qual seja, a evolução do papel das agências reguladoras e sua burocracia no Brasil, está ainda insuficientemente elucidada na literatura. Em particular, as etapas mais recentes dessa evolução, ocorridas nos anos pós-reforma gerencial e já no século XXI, ainda carecem de melhor compreensão analítica. Por isso, a contribuição deste trabalho

será válida na medida do impulso adicional a novas pesquisas, as quais poderão validar ou refutar as conclusões aqui apresentadas, expandindo o alcance empírico e enfrentando as lacunas teóricas apontadas.

Na esfera da governança estatal, pode-se constatar que, ao mesmo tempo que elementos de dependência da trajetória trouxeram regulocracias em diferentes países mais próximas do perfil de burocracias tradicionais, no Brasil, ainda importa enfrentar o desafio da complementaridade e da sinergia, em particular entre o planejamento governamental e a regulação. Há que se refletir acerca de um papel expansivo e ao mesmo tempo pragmático da regulocracia nacional. Esse é um desafio complexo, e não reduzível à importação de *best practices*.

REFERÊNCIAS

ADLER, E.; HAAS, P. M. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 367-390, 1992.

ANDREWS, M. **The limits of institutional reform in development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BAIMYRZAEVA, M. **Institutional reforms in the public sector**: what did we learn? Bingley: Emerald, 2012.

BANDOLA-GILL, J.; LYALL, C. Knowledge brokers and policy advice in policy formulatin. *In*: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

BOZEMAN, B. **Bureaucracy and red tape**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 2000.

BRAITHWAITE, J. **Regulatory capitalism**: how it works, ideas for making it work better. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

BREYER, S. **Breaking the vicious circle**: toward effective risk regulation. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

CARPENTER, D. P. **Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CHANG, H.-J. The economics and politics of regulation. **Cambridge Journal of Economics**, v. 21, p. 703-728, 1997.

CHESTER, L. Analyzing actually-existing markets. *In*: JO, T.-H.; TODOROVA, Z. (Eds.). **Advancing the frontiers of heterodox economics**: essays in honor of Frederic S. Lee. Londres: Routledge Taylor & Francis Group, 2016.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: _____ (Eds.). **Autonomy and regulation**: coping with agencies in the modern state. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

COEN, D.; HÉRITIER, A. (Eds.). **Refining regulatory regimes**: utilities in Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Eds.). **Presidents, parliaments, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 378.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. Trends towards the externalization and politicization of policy advice in policy formulation. *In*: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Handbook of policy formulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

CROLEY, S. P. **Regulation and public interests**: the possibility of good regulatory government. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CROUCH, C. The paradoxes of privatisation and public service outsourcing. *In*: MAZZUCATO, M.; JACOBS, M. (Eds.). **Rethinking capitalism**: economics and policy for sustainable and inclusive growth. [s.l.]: Wiley-Blackwell, 2016.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos Ebape/FGV**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 473-485, jul. 2016.

_____. **Os "regulocratas"**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, **Boletim de Análise Político--Institucional**, n. 10, p. 47-53, jul.-dez. 2017.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. **State capacity and utilities regulation in Brazil**: exploring bureuacracy. Utilities Policy, v. 49, p. 1-11, 2017.

ESTACHE, A. Designing regulatory institutions for infrastructure: lessons from Argentina. **Public Policy for the Private Sector**, n. 114, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 1-29, 1993.

FERNANDES, C. C. C. *et al*. **Arranjos institucionais e a burocracia de infra-estrutura**: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2293).

FGV DIREITO SP – ESCOLA DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO. **Dinâmica de nomeações das agências reguladoras**. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/obLNTc>.

FIANI, R. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261).

FREIRE, A. *et al*. **Burocracia federal da área de infraestrutura**: perfil, trajetória, atuação e percepções. Brasília: Ipea; Enap, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/M4LSw4>.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, jul. 2013.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *In*: HODGE, G. A. (Ed.). **Privatization and market development**: global movements in public policy ideas. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the State: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 101-123, fev. 2001.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation & Governance**, p. 1-14, ago. 2015.

LÆGREID, P.; RONESS, P. G.; RUBECKSEN, K. Controlling regulatory agencies. **Scandinavian Political Studies**, v. 31, n. 1, p. 1-26, mar. 2008.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

_____. **Regulatory excellence via multiple forms of expertise**. Paper prepared for the Penn Program on Regulation's best-in-class regulator initiative. [s.l.]: Penn Program on Regulation, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/MVM93k>.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J.; GILARDI, F. Regulatory revolution by stealth: on the citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy. *In*: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH CONFERENCE, 3., 2005, Budapest. **Anais**... Budapeste: ECPR, 2005.

LODGE, M. Regulation, the regulatory state and European politics. **West European Politics**, v. 31, n. 1-2, p. 280-301, 2008.

_____. Regulation in crisis: reputation, capacity and limitations. *In*: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Eds.). **Public administration in the context of global governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2014a.

_____. Regulatory capacity. *In*: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). **The problem-solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2014b.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

_____. **Regulating europe**. 2. ed. Londres: Routledge, 2003.

_____. Agenda setting. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3 (87), jul.-set. 2002.

NUNES, E. O. *et al*. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político-institucional. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The governance of regulators**: OECD best practice principles for regulatory policy. França: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/LEfAzT>.

_____. **Getting infrastructure right**: the ten key governance challenges and policy options. França: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/wuwFgY>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Nova Iorque: Plume, 1992.

OSSEGE, C. **European regulatory agencies in EU decision-making**: between expertise and influence. Londres: Palgrave MacMillan, 2016.

PARRADO, S.; SALVADOR, M. The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 4, p. 687-712, 2011.

POLLITT, C. **Agencies**: how governments do things through semi-autonomous organizations. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2004.

PROSSER, T. **Law and the regulators**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

ROBERTS, A. **The logic of discipline**: global capitalism and the architecture of government. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SCHAPIRO, M. G. Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, 2010.

SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. The political economy of administrative reform in developing countries. *In*: SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. (Eds.). **Reinventing Leviathan**: the politics of administrative reform in developing countries. Miami: North-South Center Press, 2003.

SMITH, W. Utility regulators: roles and responsibilities. **Public Policy for the Private Sector**, v. 128, 1997.

THATCHER, M. The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. **Governance**, v. 18, n. 3, p. 347-373, 2005.

_____. Risks of capture and independent regulatory Agencies in network industries in Europe: a political and institutional analysis. *In*: ESTACHE, A. (Ed.). **Emerging issues in competition, collusion, and regulation of network industries**. Londres: Centre fo Economic Policy Research, 2011.

TREBING, H. M. Regulation of industry: an institutionalist approach. **Journal of Economic Issues**, v. 21, n. 4, p. 1707-1737, 1987.

WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: WEGRICH, K.; LODGE, M. (Eds.). **The problem-solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

WILSON, J. Q. **The politics of regulation**. Nova Iorque: Basic Books, 1980.

ZITTOUN, P. From policy paradigm to policy statement: a new way to grasp the role of knowledge in thep policymaking process. *In*: HOGAN, J.; HOWLETT, M. (Eds.). **Policy paradigms in theory and practice**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Adriano Codato

Professor associado de ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Editor associado sênior da *Revista de Sociologia e Política* (www.scielo.br/rsocp). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Atua no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na UFPR. Atualmente, dedica-se ao estudo dos processos de recrutamento da classe política brasileira e coordena o Observatory of Social and Political Elites of Brazil (http://observatory-elites.org/).

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP), com período sanduíche no Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Berkeley. Membro da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997. Exerceu diversos cargos de direção e assessoramento superior no governo federal e em governos subnacionais. Atualmente, é diretor na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Professor permanente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea e professor colaborador nos cursos de especialização, aperfeiçoamento e formação para carreiras da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Áreas de ensino e pesquisa: capacidades estatais para o desenvolvimento, coordenação de políticas públicas e governança do setor de infraestrutura.

Ana Karine Pereira

Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é professora adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG), no curso de bacharelado em ciências sociais com habilitação em políticas públicas e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Pesquisa e publica nas áreas de capacidades estatais, qualidade burocrática e políticas públicas de infraestrutura.

Bruno Queiroz Cunha

Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ipea. Mestre pelo Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science (LSE). Doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Foi pesquisador visitante no Penn Program on Regulation, University of Pennsylvania (Estados Unidos), no Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR),

da London School of Economics (Inglaterra), e na Hertie School of Governance (Berlim, Alemanha).

Celina Souza

Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA). É Ph.D. em ciência política pela London School of Economics and Political Science (LSE). É autora de *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization* (London/New York, Macmillan/St. Martin Press, 1997) e de artigos em periódicos e capítulos de livros no Brasil e no exterior.

Eric Gil Dantas

Economista. Mestre e doutorando em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política e do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (http://observatory-elites.org/), ambos vinculados ao Departamento de Ciência Política da UFPR. Membro do Projeto Globalização e Crise na Economia Brasileira (PROGEB), sediado no Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Tem como foco de pesquisa as elites estatais da área econômica no Brasil.

Eugênio Andrade Vilela dos Santos

Graduado em direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Analista de planejamento e orçamento do governo federal. Foi diretor substituto da Secretaria de Planejamento e na Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério do Planejamento (MP), além de assessor na Secretaria de Orçamento Federal e na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Publica artigos explorando as interfaces entre direito público, planejamento governamental, finanças públicas, controle público e gestão pública.

Felix Lopez

Doutor em sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). Pesquisador e professor na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Desenvolve pesquisas sobre a relação entre política e burocracia no nível federal, sobre a formulação das políticas no Executivo federal e sobre as estratégias de representação política nos municípios.

Fernando Filgueiras

Doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Diretor de Pesquisa e Pós-graduação *Stritu Sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Editor da *Revista do Serviço Público* (RSP).

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Vencedor do Prêmio Moinho Santista de Melhor Jovem Cientista Político Brasileiro (2001) e ganhador por duas vezes do Prêmio de Melhor Trabalho sobre Administração Pública do Encontro Nacional de Administração Pública (ENANPAD – 1998 e 2003). Foi coordenador do Grupo Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e primeiro presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Atualmente é chefe do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP.

Gabriela Spanghero Lotta

Professora adjunta do bacharelado em políticas públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Vice-coordenadora da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e graduada em administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da UFABC. Docente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Coordenadora da área temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Diretora da pesquisa da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEP/CP). Trabalhou com assessoria, pesquisa e formação para diversos governos. Atua, principalmente, nas áreas de políticas públicas, burocracia, implementação e gestão governamental.

José Celso Cardoso Junior

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), 1995. Mestre (1999) e doutor (2013) pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Foi pesquisador-visitante no Instituto Universitário Europeu (IUE-Firenze), Itália (2002); Universidade Pompeu Fabra (UPF-Barcelona), Espanha (2003); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal-Santiago), Chile (2011); Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), São Paulo (2016).

Pós-doutorado pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB-Barcelona), Espanha (2017). Desde 1997, é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, tendo, desde então, atuado nas áreas social e do trabalho, planejamento governamental, desenvolvimento e democracia; e ocupado cargos de alto escalão do governo federal (2008-2010), no Ministério do Planejamento (2012-2013), no Ministério da Defesa (2015) e na Presidência da República – no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em 2016 –, durante os governos eleitos de Lula e Dilma. Além de realizar pesquisas sociais aplicadas e produzir e coordenar publicações correlatas. Ministra cursos para servidores públicos pelos seguintes órgãos: Ipea, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Tribunal de Contas da União (TCU), Escola de Administração Fazendária (ESAF), Governo do Distrito Federal (GDF), CEGOV, Fundação Getulio Vargas (FGV), entre outros.

Luciana Tatagiba

Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac/Unicamp). Pós-doutora pela University of Bradford, no Internacional Center of Participation and Peace Studies. Doutora em ciências sociais pela Unicamp. Mestre em ciência política também na Unicamp. Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Desenvolve pesquisas em torno dos temas: democracia e participação, movimentos sociais e confronto político no Brasil.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Graduado em direito pela Faculdade de Direito pela Universidade de São Paulo (USP), 1957. Mestre pela Michigan State University (1961). Doutor em economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA)/USP (1972). Livre-docente em economia pela FEA/USP. Atualmente é professor titular da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP), onde é professor desde 1959; presidente e editor da *Revista de Economia Política* desde 1981; membro do Conselho da Cinemateca Brasileira, do Conselho de Administração da Restoque, do Conselho Consultivo do Grupo Pão de Açúcar. Tem experiência de ensino e pesquisa e trabalhos publicados nas áreas de economia, sociologia, ciência política e administração pública. Principais temas: desenvolvimento, macroeconomia do desenvolvimento, desenvolvimento e distribuição, inflação inercial, Estado e sociedade, democracia, nação e nacionalismo, sociedade civil, classes sociais, empresários, burocracia, tecnoburocracia, reforma gerencial, cinema. Quase toda sua obra está disponível em (www.bresserpereira.org.br).

Maria Rita Loureiro

Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutora em ciência política pela New York University. Professora titular do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Tem trabalhos publicados sobre elites burocráticas e desenvolve pesquisa relativa à temática das relações entre politica e burocracia.

Marcelo Kunrath Silva

Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Sociologia da UFRGS desde 1999, integrando o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Coordena o Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE) (https://www.ufrgs.br/gpace/pt/). Pesquisador (1D) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desenvolve pesquisas na área de sociologia política nos seguintes temas: movimentos sociais, conflitualidade, políticas públicas, instituições participativas, associativismo e engajamento militante/ativismo.

Paulo Franz Junior

Mestre em ciência política. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR) e do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (http://observatory-elites.org/). Estuda processos de recrutamento de ministros no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutor pela School of International and Public Affairs (SIPA) da Columbia University e estágio de doutorando na University of California (UCSD), em San Diego. Mestre em ciência política pela UnB (2007). Especialista em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV). Graduado em ciência política pela UnB (2001). Desde 2004, pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Atualmente, é coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Pedro Lucas de Moura Palotti

Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), 2017. Mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2012. Graduado em administração pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da

Fundação João Pinheiro (FJP), 2008; e em direito pela UFMG, 2009. Desde 2011 é membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atua como pesquisador e coordenador na Coordenação-Geral de Ciência de Dados na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e como professor no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Tem interesse nas áreas de ciência política e administração pública, com experiência nas subáreas: políticas públicas, instituições políticas, relações intergovernamentais, federalismo, gestão governamental e burocracia.

Raphael Amorim Machado

Doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2016. Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Desenvolve pesquisas sobre a atuação do Estado brasileiro e suas capacidades na área de infraestrutura econômica.

Renato Perissinotto

Doutor em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coeditor da *Revista de Sociologia e Política* (A1) e cocoordenador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (UFPR). Pesquisa e publica, fundamentalmente, na área de sociologia política das elites: recrutamento político-partidário, perfil das elites políticas e estatais, relação entre elites e decisão política. Atualmente, é presidente da Associação Brasileira de Ciência Política.

Rebecca Abers

Professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Autora de *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Lynne Rienner, 2000). Coautora, com Margaret E. Keck, de *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics* (Oxford, 2000), recentemente lançado em português pela Editora Fiocruz, além de livros organizados, artigos e capítulos. Doutora em planejamento urbano e regional pela University of California, Los Angeles (1997). Suas pesquisas e atividades docentes giram em torno dos seguintes temas: a construção de instituições de políticas públicas, relação entre movimentos sociais e políticas públicas, ativismo na burocracia, instituições participativas e teoria institucional e de ação criativa.

Roberto Dutra Torres Junior

Doutor em sociologia pela Humboldt Universität zu Berlin. Professor associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF). Membro efetivo do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da UENF. Foi diretor da Diretoria de

Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Pesquisa e publica nas áreas de teoria da sociedade e nas sociologias específicas da desigualdade social, da religião e da administração pública.

Roberto Rocha C. Pires

Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2009. Pós-doutorado pelo Centro de Sociologia das Organizações da Sciences Po (2015-2016). É da carreira de pesquisa e planejamento do Ipea. Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea e do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Desenvolve pesquisas sobre os temas: implementação de políticas públicas, burocracia e relações Estado-sociedade.

Sérgio Cavalcanti

Graduado em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFP). Mestrando em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisa na área de burocracia, implementação de políticas públicas e políticas sociais. Membro do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da UFABC.

Sergio Praça

Professor e pesquisador da Escola de Ciências Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ). Pesquisador do Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp) da FGV-SP. Mestre e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutor pela FGV-SP. Seus trabalhos acadêmicos já foram publicados pelas revistas: *Latin American Politics and Society*, *Journal of Politics in Latin America*, *Brazilian Political Science Review*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Novos Estudos Cebrap*, *Opinião Pública*, entre outras. Mantém o *blog* Política com Ciência, em Veja.com.

Vanessa Elias de Oliveira

Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do bacharelado em políticas públicas e dos programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Trabalha com os temas da implementação de políticas públicas (burocracia pública, poder local e relações intergovernamentais) e com a judicialização das políticas públicas e seus efeitos sobre a administração pública e a gestão das políticas sociais. É editora associada da *Revista Saúde e Sociedade*.

Wellington Nunes

Doutor em sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Graduado em ciência política pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Atualmente, é professor no curso de Especialização em Sociologia Política da UFPR. Pesquisador do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da UFPR (http://observatory-elites.org/).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alice Souza Lopes (estagiária)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Este livro aborda as complexas relações entre Estado, burocracia e políticas públicas no Brasil, buscando simultaneamente reconhecer e agregar a produção nacional recente sobre o tema, e contribuir para reflexões e agendas de pesquisa futuras sobre a burocracia e suas interfaces com os processos de produção de políticas públicas. A partir dos aportes de diferentes autores que vêm se debruçando sobre o tema contemporaneamente, a coletânea pretende dar um panorama consolidado e atualizado dos debates, contemplando desde o nível teórico-conceitual à aplicação empírica. O conjunto de estudos desagrega o complexo burocrático brasileiro tanto em sua dimensão vertical (isto é, estratos ou camadas hierárquicas da burocracia) como também em sua diversidade horizontal e áreas de atuação temática, permitindo, assim, múltiplas explorações das relações entre burocracia e políticas públicas no Brasil. Temas como capacidades estatais, governança e democracia perpassam análises sobre a atuação dos agentes de alto e médio escalões, além dos burocratas de nível de rua e interpretações sobre a interferência desses atores na produção de políticas públicas em áreas tão diversas como política econômica, assistência social, planejamento, controle e regulação. Desse modo, o livro pretende contribuir para as reflexões sobre o Estado e suas ações no Brasil, nos campos de pesquisa, formação e assessoramento em políticas públicas.

Adriano Codato
Alexandre Gomide
Ana Karine Pereira
Bruno Cunha
Celina Souza
Eric Gil Dantas
Eugênio dos Santos
Felix Lopez
Fernando Filgueiras
Fernando Luiz Abrucio
Gabriela S. Lotta
José Celso Cardoso Jr.
Luciana Tatagiba
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Marcelo Kunrath Silva
Maria Rita Loureiro
Paulo Franz Jr.
Pedro Cavalcante
Pedro Palotti
Raphael Machado
Rebecca Abers
Renato Perissinotto
Roberto Dutra Torres Jr.
Roberto Pires
Sérgio Cavalcanti
Sérgio Praça
Vanessa Elias de Oliveira
Wellington Nunes

ISBN 978-85-7811-331-5
9 788578 113315 >

"Este é o melhor livro que conheço sobre a burocracia pública brasileira."

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Enap

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNO FEDERAL