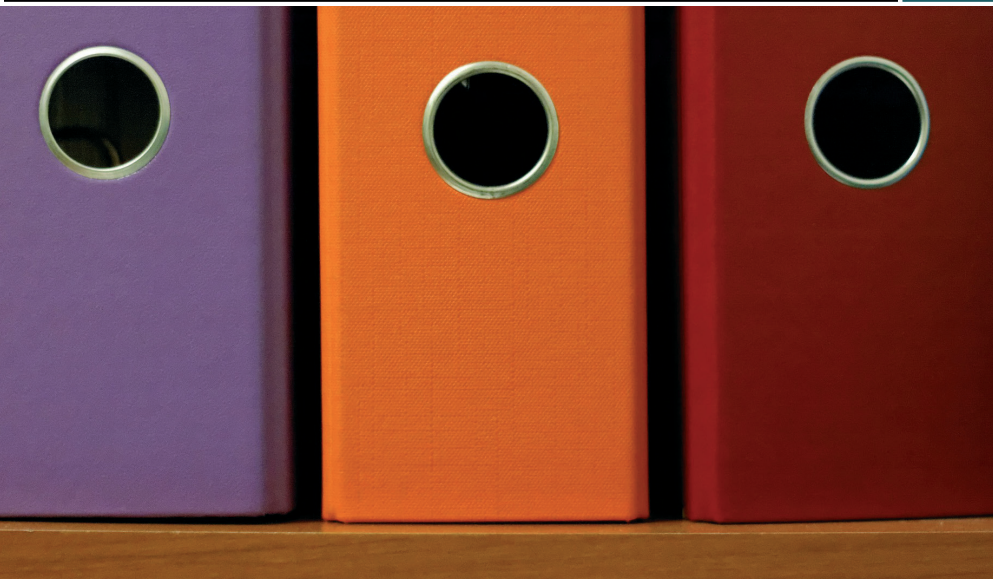




REVISTA BRASILEIRA DE
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica
Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal
Elaine Marcial, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública
Leandro Couto, Governo do Distrito Federal
Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas
Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário 124

The incremental model as a theory to the budget process

Marco Antonio Alves

Princípio da boa-fé orçamentária: aplicando o princípio ao sistema orçamentário brasileiro 138

The bona fide needs rule: applying into the Brazil's budget system

Arthur Mesquita Camargo

Infraestrutura Nacional de dados Espaciais (INDE) como instrumento para aperfeiçoar a gestão pública 155

National Spatial Data Infrastructure (NSDI) as a tool to improve the public management

Ernesto Batista da Silva Filho

Fernando Daniel Franke

O papel do gestor como planejador e estrategista nas organizações atuais 163

The role of manager as planner and strategist in organizations current

Diego Felipe Borges de Amorim

Capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública: inferindo limites e possibilidades para a gestão pública operacional 173

Bureaucratic and political capacities in the public administration: inferring limits and possibilities for the operational public management

Alexander Cambraia N. Vaz

O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário



The incremental model as a theory to the budget process

Marco Antonio Alves <marcoantonio.alves@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério da Defesa. Brasília, Brasil.

Recebido 27-jul-16 **Aceito** 19-ago-16

Resumo Este ensaio analisa o modelo incremental como teoria para o processo orçamentário, baseado nos estudos desenvolvidos por Davis, Dempster e Wildavsky (1966, 1974) e comprovados ao se analisar o orçamento do governo federal estadunidense. O incrementalismo parte do pressuposto que cada orçamento é elaborado com base no anterior, com pequenas variações, que são apenas incrementais. No caso brasileiro, embora possa se afirmar que, para as três esferas de governo, o processo orçamentário sofra forte influência incremental, os estudos orçamentários são eminentemente técnicos, não existindo a preocupação de se utilizar de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário. Conhecer as variedades de modelos teóricos existentes – o incrementalismo como partida – e compreender como se comportam os agentes na alocação dos recursos públicos são fatores que certamente contribuirão para o conhecimento acadêmico e também para a moderna prática da gestão governamental.

Palavras-chave Ciência política; Estudos orçamentários; Incrementalismo.

Abstract *This essay analyzes the incremental model as a theory to the budget process, based on studies by Davis, Dempster and Wildavsky (1966, 1974) and tested by analyzing the budget of the North American federal government. The incrementalism assumes that each budget is drawn up based on the previous, with minor variations, which are only incremental. In Brazil, although it can be said that for the three spheres of government, the budget process suffers strong influence incremental, budget studies are highly technical, not bothering to use theoretical models to examine and understand the behavior of decisions budgeting process. Knowing the varieties of existing theoretical models - incrementalism as a starting - and understand how they behave agents in the allocation of public resources are factors that will certainly contribute to the academic knowledge and also to the modern practice of government management.*

Keywords *Political science; Budgetary studies; Incrementalism.*

Introdução

Grande parte dos estudos orçamentários brasileiros é eminentemente técnica, não se utilizando de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário (OLLAIK *et al.*, 2011). Conhecer as variedades de modelos teóricos existentes e compreender como se comportam os agentes na alocação dos recursos públicos são fatores que podem contribuir para o aprimoramento da administração pública brasileira.

O modelo incremental – particularmente aplicável ao campo de estudos orçamentários (BARCELOS, 2012)¹ – parte do pressuposto que cada orçamento público é elaborado com base no anterior, com pequenas variações, que são apenas incrementais. Portanto, no incrementalismo, a base do orçamento é tida como quase totalmente dada, sendo a sua principal preocupação compreender os fatores que explicam como ocorrem as mudanças marginais dessa base.

A obra de Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (1964) é a mais conhecida expressão do incrementalismo; a teoria empírica do modelo incremental foi desenvolvida posteriormente, nos estudos de Davis, Dempster e Wildavsky, apresentada no artigo *A Theory of the Budgetary Process* (1966).

Nesse trabalho, Davis, Dempster e Wildavsky (1966) apresentaram uma análise resumida do processo orçamentário federal nos USA, explicando, através de um modelo relativamente simples, linear² e estocástico³, o porquê de a característica básica desse processo ser a estabilidade ao longo do tempo.

O modelo teórico desenvolvido por Davis, Dempster e Wildavsky

Para demonstrar que as demandas orçamentárias são explicadas pelos orçamentos aprovados no ano anterior, Davis, Dempster e Wildavsky (1966) utilizaram os dados orçamentários (séries temporais) do Governo Federal Norte Americano, no período compreendido entre 1947 e 1963, de 64 órgãos governamentais não vinculados à Defesa (56 agências e 8 sub-agências do *National Institutes of Health*, consideradas para um período de tempo menor⁴), e com isso demonstraram que os resultados são função dos valores iniciais acrescidos ou diminuídos de um valor aleatório. As apropriações totais das

- 1 Segundo Barcelos (2012), de fato, nenhum conceito parece ser mais tradicional ao estudo da orçamentação pública do que o incrementalismo, o qual até hoje inspira as pesquisas e reflexões desenvolvidas no campo.
- 2 Uma equação linear é definida como $y = ax$; Davis, Dempster e Wildavsky (1966) lembram que duas variáveis lineares formam uma linha reta.
- 3 Os autores explicam que uma variável é estocástica, um termo significando aleatório, se o particular valor que ela assume é uma questão de acaso e o conjunto de valores que ela pode assumir é capaz de ser descrito por uma distribuição de probabilidade ou densidade. A distribuição dá a probabilidade da variável aleatória assumindo os vários valores admissíveis.
- 4 Wildavsky explica que o Bureau of the Budget não informa as propostas, de modo que somente foi possível obter as informações para essas oito sub-agências.

agências estudadas corresponderam ao total aproximado de 27% do orçamento de *non-defense* em 1963, abrangendo cerca da metade das agências de *non-defense*.

No governo federal americano, as agências administrativas defendem o aumento da despesa, enquanto o *Office of Management and Budget* (OMB, antigo *Bureau of the Budget*) age como um servo presidencial, com viés de corte; a *House Appropriations Committee* funciona como um guardião do Tesouro e o *Senate Appropriations Committee* como um tribunal de apelo no qual as agências levam seus desacordos com a *House*.

Os autores formularam várias regras de decisão para as solicitações do OMB e ações do Congresso a partir dessas solicitações. Supondo

X_t o orçamento (*request*) solicitado pelo OMB para o ano t , que é a proposta do Poder executivo (*president budget*) e deverá ser submetido ao Congresso.

Y_t o orçamento (*appropriation*) aprovado pelo Congresso no ano t (sem considerar os créditos adicionais).

as regras de decisão podem ser analisadas a partir das seguintes alternativas:

a. Regras de decisão para o OMB

1. A proposta orçamentária como função do orçamento do exercício anterior aprovado pelo Congresso:

$$(1) \quad X_t = \beta_0 Y_{t-1} + \xi_t$$

β_0 é um coeficiente que representa o percentual em relação a apropriação do Congresso no ano anterior.

ξ_t é uma variável aleatória que poderá influenciar a percepção pública e do Congresso, como por exemplo, a ocorrência de um furacão, no caso do *Weather Bureau*.

2. A proposta orçamentária como função do orçamento do exercício anterior aprovado pelo Congresso e a diferença entre o orçamento aprovado pelo Congresso no ano anterior e o orçamento solicitado pelo OMB no ano anterior, mais uma *stochastic disturbance* χ_t :

$$(2) \quad X_t = \beta_1 Y_{t-1} + \beta_2 (Y_{t-1} - X_{t-1}) + \chi_t$$

3. A proposta orçamentária como função da proposta orçamentária do ano anterior solicitada pelo OMB, mais uma *stochastic disturbance* ρ_t :

$$(3) \quad X_t = \beta_3 X_{t-1} + \rho_t$$

5 Para as equações (2) a (8), as variáveis aleatórias (*stochastic disturbances*) são definidas por χ , χ , χ , χ , χ e χ respectivamente.

b. Já as regras de decisão do Congresso são:

4. O orçamento aprovado como função da proposta orçamentária encaminhada pelo OMB adicionado a uma *stochastic disturbance* η_t :

$$^{(4)} Y_t = \alpha_0 X_t + \eta_t$$

5. O orçamento aprovado como função da proposta orçamentária encaminhada pelo OMB, adicionado a uma *stochastic disturbance* v_t , que é influenciada pelo entendimento que a proposta do OMB não atende os interesses do Congresso. Nessa situação, o incremento é modificado em relação ao normalmente utilizado:

$$^{(5)} Y_t = \alpha_1 X_t + v_t$$

Caso ocorram diferenças acentuadas entre o Congresso e o OMB no ano anterior, o Congresso pode fazer cortes/acréscimos significativos e a variável v_t é definida como um Processo de Markov⁶, conforme o seguinte:

$$^{(6)} v_t = \alpha_2 v_{t-1} + \varepsilon_t$$

Substituindo (6) em (5),

$$^{(7)} Y_t = \alpha_1 X_t + \alpha_2 v_{t-1} + \varepsilon_t$$

3. O orçamento aprovado como função da proposta orçamentária encaminhada pelo OMB adicionado a uma *stochastic disturbance* v_t mais uma variável *dummy* (λ_t). Essa regra parte da hipótese de que o Congresso conhece a regra de decisão que uma agência usa para formular sua solicitação, sendo possível determinar a parcela de X_t que não se baseou no solicitado ou aprovado no ano anterior.

$$^{(8)} Y_t = \alpha_3 X_t + \alpha_4 \lambda_t + v_t$$

Se a agência usa a regra de decisão (1), então $\lambda_t = \xi_t$

Se a agência usa a regra de decisão (2), então $\lambda_t = \beta_2(Y_{t-1} - X_{t-1}) + v_t$

Se a agência usa a regra de decisão (3), então $\lambda_t = \rho_t$

6 Simon e Blume (2004) definem que os processos de Markov constituem um tipo especial de processo estocástico que possui a propriedade de que as probabilidades associadas com o processo num dado instante do futuro dependem somente do estado presente, sendo, portanto, independentes dos eventos no passado. Desse modo, os processos markovianos são caracterizados pelo que se designa como 'falta de memória'. Essa definição de futuro e de presente deve ser analisada sob o enfoque orçamentário, ou seja, como o orçamento é para o ano seguinte ($t+1$), o termo 'futuro' deve ser interpretado como presente (t) e o termo 'presente' como passado ($t-1$).

O modelo proposto sugere que os coeficientes β_n (para as equações do OMB) e α_n (para as equações do Congresso) assumem valores fixos e estáveis por um período de tempo, mas não para sempre, podendo ocorrer pontos de inflexão (*shift points*), ocasiões em que esses coeficientes tendem a se alterar⁷.

Davis, Dempster e Wildavsky (1966), utilizando-se de cálculos estatísticos proporcionados pelo *ordinary least squares* – OLS (estimativas com base no método dos mínimos quadrados)⁸, chegaram a importantes conclusões assim resumidas:

- Os resultados para a decisão do Congresso Nacional tendem a ser melhores do que para o OMB.

A Figura 1, que apresenta a *Table 1*, reproduzida do trabalho de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), demonstra que os coeficientes de correlação (R) para a melhor especificação de cada agência são geralmente altos.

Figura 1 – Frequência dos Coeficientes de Correlação

Frequencies of Correlation Coefficients												
	1	-.995	-.99	-.98	-.97	-.96	-.95	-.94	-.93	-.90	-.85	0
Congressional	21	8	15	4	5	2	2	1	5	2	2	
Agency-Bureau	9	2	2	8	5	2	4	3	5	11	10	

Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1966)

- As combinações mais comuns foram as mais simples, ou seja, as combinações (1) e (4), em que:

$${}_{(1)} X_t = \beta_o Y_{t-1} + \xi_t^9$$

$${}_{(4)} Y_t = \alpha_o X_t + \eta_t^{10}$$

7 Davis, Dempster e Wildavsky (1966) destacaram a ocorrência de um único *shift point* no período pesquisado, durante os dois primeiros anos da Administração Eisenhower (1954-1955).

8 O Método dos Mínimos Quadrados, ou Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) ou OLS (*Ordinary Least Squares*) é uma técnica de otimização matemática que procura encontrar o melhor ajuste para um conjunto de dados tentando minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados (tais diferenças são chamadas resíduos). Consiste em um estimador que minimiza a soma dos quadrados dos resíduos da regressão, de forma a maximizar o grau de ajuste do modelo aos dados observados. Um requisito para o método dos mínimos quadrados é que o fator imprevisível (erro) seja distribuído aleatoriamente, essa distribuição seja normal e independente. Outro requisito é que o modelo é linear nos parâmetros, ou seja, as variáveis apresentam uma relação linear entre si.

9 Apenas reforçando o descrito anteriormente, de acordo com essa regra, a dotação proposta no ano t (pelo *Bureau of the Budget*) é igual ao crédito autorizado no ano anterior acrescido/reduzido de certo percentual (β_o), mais uma variável aleatória (com distribuição normal e variância conhecida) para esse período (ξ).

10 De acordo com essa regra, o crédito autorizado no ano t (pelo Congresso) é igual à dotação proposta no mesmo ano, acrescida/reduzida de certo percentual (α_o), mais uma variável aleatória (com distribuição normal e variância conhecida) para esse período (η).

A Figura 2 reproduz a *Table 2*, extraída de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), apresentando o quadro geral dessas combinações.

Figura 2 – Resumo das combinações da regra de decisão adotada OMB x Congresso

Summary of Decision Equations				
Agency-Budget Bureau		1	2	3
Congress	4	44*	1	8
	7	1	0	0
	8	12	0	0

* including eight sub-agencies from the National Institutes of Health

Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1966)

- A magnitude das variáveis aleatórias $\{\chi_t, \rho_t, \eta_t, v_t, \varepsilon_t, v_t\}$ (*stochastic disturbances*) que compõem as equações (2) a (8) é influenciada por circunstâncias especiais ou incomuns que pressupõem desvios à regra de decisão usualmente adotada pelo Congresso ou OMB (não seguem as equações).

Davis, Dempster e Wildavsky (1966) identificaram 55 desvios em 395 decisões do Congresso estudadas (os autores estimam que 395 represente cerca da metade das decisões). A Figura 3 traz a *Table 6* (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966), que mostra a frequência anual de ocorrências de desvios. A Figura 4 categoriza os casos de acordo com as estimativas do por que ocorreram os desvios.

- O processo orçamentário parece ficar mais estável ao longo do tempo e o efeito das circunstâncias especiais tende a ser reduzido no longo prazo.

Figura 3 - Frequência anual de ocorrências de desvios.

Year	'48	'49	'50	'51	'52	'53	'54	'55	'56	'57	'58	'59	'60	'61	'62	'63
Number of Cases	8	2	1	1	1	4	6	4	1	1	2	3	4	2	8	7

Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1966, p. 541)

Figura 4 - Estimativas do porque ocorreram os desvios, categorizado.

Categories of Deviance	Number of Cases
Significant policy change	20
Fiscal policy change	8
Felt need of Congressional supervision	6
Amended estimate due to a time factor	6
Single event	5
Large new legislative program	4
Reorganization of agency	1
Non-identifiable	5
TOTAL N =	55

Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1966, p. 541)

A influência dos fatores externos e a necessidade de extensão do modelo

Buscando aprimorar o modelo básico, Davis, Dempster e Wildavsky passaram a analisar a influência que os fatores externos (denominados ambientais) poderiam causar no incrementalismo, até então não considerados nos estudos de 1966.

Para esse modelo estendido – apresentado no artigo *Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations* (1974) – foram selecionadas 18 variáveis exógenas nas áreas política, administrativa, econômica e social. O novo modelo foi aplicado a 53 agências, considerando o período de 1947 a 1963, *post-estimated* para 1964 a 1968, e os resultados projetados foram comparados ao modelo básico.

Para incorporação dessas variáveis exógenas ao modelo utilizou-se o critério *t-statistic* para um nível de significância 5%, considerando o *goodness-of-fit*¹¹ medido pelo coeficiente de determinação R^{212} ajustado. A adoção do coeficiente R^2 ajustado permite tratar essas variáveis exógenas como binário

11 O termo *goodness-of-fit* pode ser interpretado como a equação que reflete a melhor especificação para cada Agência.

12 O coeficiente de determinação, também chamado de R^2 , é uma medida de ajustamento de um modelo estatístico linear generalizado, como a Regressão linear, em relação aos valores observados. O R^2 varia entre 0 e 1, indicando, em percentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é modelo, melhor ele se ajusta à amostra. Por exemplo, se o R^2 de um modelo é 0,8234, isto significa que 82,34% da variável dependente conseguem ser explicados pelos regressores presentes no modelo. Os autores utilizaram o Coeficiente de Determinação R^2 ajustado, que considera o número de variáveis independentes incluídas na equação de regressão e o tamanho da amostra. Apesar de a edição de variáveis independentes sempre fazer com que os coeficientes de determinação aumentem, o coeficiente ajustado de determinação pode cair se as variáveis independentes acrescentadas tiverem pouco poder de explicação e/ou se os graus de liberdade se tornarem muito pequenos. Essa estatística é muito útil para comparação entre equações com diferentes números de variáveis independentes, diferentes tamanhos de amostras, ou ambos (HAIR, 2005; COHEN, 2003).

dummy, tomando-se o valor 1 (um) no ano quando determinado evento ocorreu e 0 (zero) em caso contrário¹³.

A Figura 5, [*Chart 1* extraída do artigo de Davis, Dempster e Wildavsky (1974)], apresenta o mapa dessas variáveis¹⁴ incorporadas ao modelo básico.

A Figura 6 e a Figura 7 mostram o percentual das 53 agências estudadas e seus respectivos R^2 ajustados. Os gráficos comparam o *goodness-of-fit* para o modelo básico e os estendidos, considerando dez variáveis dicotômicas inicialmente incorporadas e o conjunto completo com todas as dezoito. A Figura 6 apresenta os resultados do que foi solicitado pelo OMB [*request (x)*], enquanto a Figura 7 apresenta os resultados do que foi aprovado pelo Congresso [*appropriation (y)*].

13 Davis, Dempster e Wildavsky (1974) esclarecem que algumas informações são sacrificadas por tratarem variáveis contínuas como binário, mas a razão para essa escolha vai ao coração do método: o processo orçamentário mostra evidências de estar sujeito a distúrbios pontuais (*discrete shocks*) – guerra, depressão, mudança partidária – e então deve-se usar variáveis discretas binárias (0-1) para modelar esses distúrbios (*shocks*).

14 A seleção dessas variáveis foi empírica, segundo a percepção da “*american political life*”, conforme explicam os autores.

Figura 5 – Mapa das variáveis no modelo estendido

CHART 1 *Explanatory Variables in the Extended Model*
Process

LV	Leading variable	Either agency request (estimate in President's budget message) x_t (endogenous), or final appropriation in previous year y_{t-1} (pre-determined). Difference between request and appropriation in the previous fiscal year.
$(y - x)_{t-1}$	—	

Political

1. HND	House non-southern Democrats	Non-southern (including western) Democrats hold between 100 and 150 seats in the House of Representatives.
2. HLND	House large non-southern Democrats	Non-southern democrats hold over 150 seats in the House.
3. HDM	House Democratic majority	Democrats hold between 217 and 250 seats in the House.
4. HLDM	House large Democratic majority	Democrats hold over 250 seats in the House.
5. SDM	Senate Democratic majority	Democrats hold 50 or more seats in the Senate.
6. RP	Republican President	—
7. PRE-EL	Pre-election year	Fiscal year of Presidential election (dated one year subsequent to election year).

Administrative

8. B.DEF ₋₁	Budget deficit in previous fiscal year	Previous fiscal year estimated in surplus (0) or deficit (1) by the Council of Economic Advisors, as announced in the current President's budget message in January.
9. PBRR	Projected budget receipts ratio	Estimate of administrative budget receipts for the coming fiscal year divided by the estimate for the previous fiscal year at the time of the six month review in December (Kessel).

Economic

10. EC.REC.	Economic recession	Fiscal year judged a recession year by Council in a <i>subsequent</i> budget message. 5 per cent is 1.00.
11. UER	Unemployment rate	Net national product deflated by the private price index per head of adult population (Niskanen). $F71$ is 1.00.
12. RNNP	Real Net National Product	$F58$ is 1.00.
13. GNPD	GNP Deflator	Ratio of federal government to private price index (Niskanen).
14. FPPR	Federal/private price ratio	

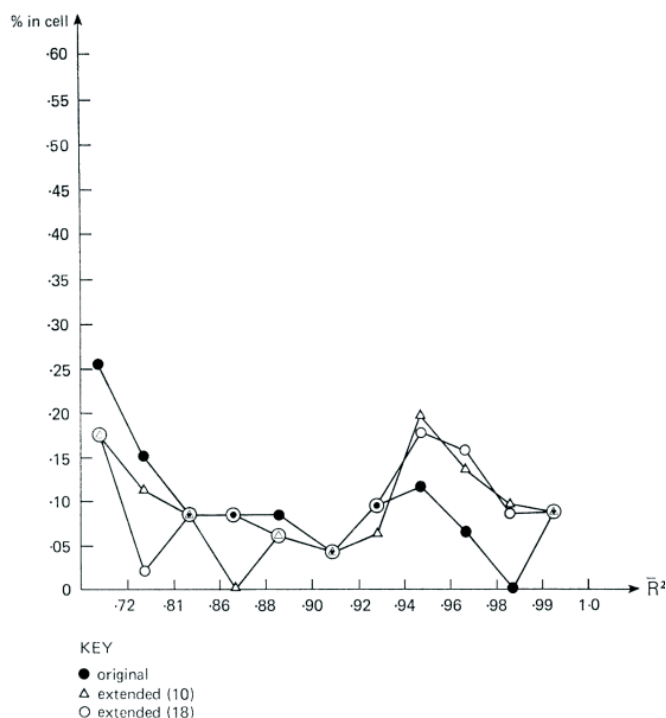
Social

15. WAR	—	Nation at war (declared or <i>de facto</i>).
16. AFO	Armed forces overseas	A two year (t and $t + 1$) moving average of armed forces overseas <i>per head</i> of adult population $\times 10^2$ (Niskanen).
17. YPR	Young population ratio	Ratio of young to adult population (Niskanen).
18. ADP	Adult population	$F71$ is 1.00.

Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1974, p. 425)

Figura 6 – Resultados da solicitação do OMB para as agências

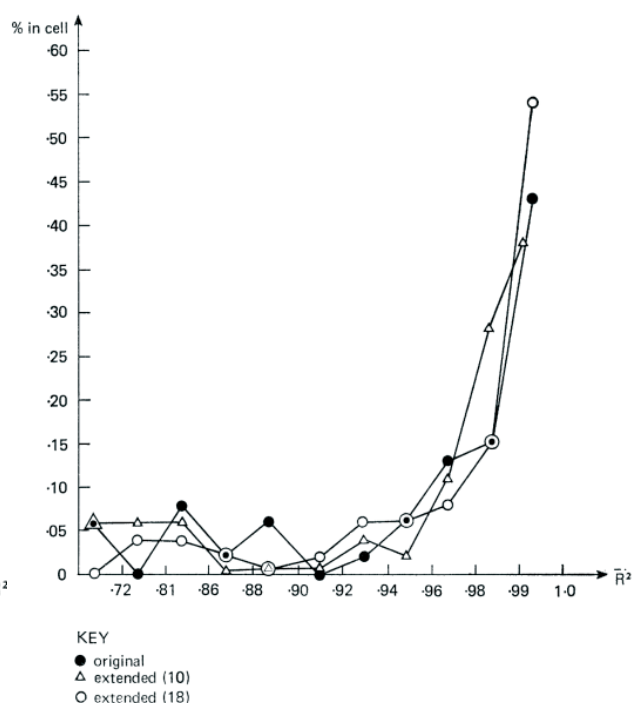
Percentual de agências x coeficiente de determinação R^2



Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1974, p. 429)

Figura 7 – Resultados aprovados pelo Congresso para as agências

Percentual de agências x coeficiente de determinação R^2



Fonte: Davis, Dempster e Wildavsky (1974, p. 430)

O modelo estendido parece se encaixar ao modelo original. Entretanto, Davis, Dempster e Wildavsky (1974) chamam atenção quando os resultados são analisados individualmente. Nesse caso, algumas situações devem ser observadas:

- Agências as quais fornecem serviços à população estão propensas a apresentar uma tendência ascendente em circunstâncias normais, prevista nos modelos. Exemplos: WHD (*Wage and Hour Division*) e POD (*Post Office Operations*).
- Agências cuja política tem sido controversa quanto às suas despesas, os modelos possuem significativa correlação positiva, mas carecem de maior refinamento. Exemplos: ARMY ENG e AEC (*Atomic Energy Commission*).
- Agências consideradas *caveats* por não apresentarem uma lógica econométrica requerem cuidados nas análises. Exemplos: BOLM (*Bureau of Land Management*), PHS (*Public Health Service*) e NASA (*National Aeronautics and Space Administration*).

Nessa situação, a NASA se destaca por ser uma agência fortemente influenciada por variáveis exógenas, como guerras (diminuem suas dotações) ou interferências políticas em períodos pré-eleitorais (aumentam suas dotações).

Outra importante conclusão se refere ao grau de influência que essas variáveis política, econômica, social ou administrativa exercem nas etapas de solicitação (*request*) e de apropriação (*appropriation*). Nesse aspecto, os autores destacam que:

- Na etapa de solicitação (*request*), a influência pode ser considerada leve e se verifica nessa ordem: (1) Forest Service; (2) Executive Office of the President; (3) Secret Service; (4) Bureau of Narcotics; (5) Post Office Operations; (6) Maritime Administration; e (7) Patent Office.
- Na etapa de apropriação (*appropriation*), a influência passa a ser significativa e afeta mais os seguintes tipos de agências, organizadas por categoria: (1) Labor, welfare, health, urban-areas (housing), education, veterans, Indian affairs; (2) Natural resources; (3) Agriculture and agricultural services; (4) Regulation, transportation and commerce; (5) General services to the national administration and population (tax, post office, crime); e (6) Space.

Observa-se que as variáveis exógenas quando o fazem exercer uma influência, é sobre as agências mais vulneráveis. Influências externas afetam mais uma agência quando se executa um serviço de rotina, “facilmente empurrado para frente ou para trás”, realizado conforme as circunstâncias sugerem, ou quando ela é um objeto de disputa, de modo que sua sorte depende do crescimento de amigos ou o declínio de inimigos (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1974).

Em uma análise mais recente (e de certa forma complementando os trabalhos de Davis, Dempster e Wildavsky), estudos de Jones, Zalányi e Érdi¹⁵, divulgados no artigo **Path Dependency as Exponential Incrementalism: the dynamics of the US National Budget, 1791-2010** (2012), destacaram que uma vez que o percentual do incremento é estabelecido para determinada agência, é difícil mudá-lo, o que caracterizaria uma dependência de trajetória (*path dependency*) que acompanha o processo orçamentário federal americano.

Para fazer valer essa tese, esses autores demonstraram que, enquanto os modelos estatísticos utilizados por Davis, Dempster e Wildavsky (1966, 1974) para estimar o incrementalismo são lineares de um ano para o outro, ao se traçar uma curva recursiva através do tempo, a trajetória do gasto passa a ser exponencial, podendo ser desestabilizada apenas em períodos excepcionais, como os verificados nas grandes guerras mundiais ou depressões econômicas.

Tomando-se a equação básica do incrementalismo, Jones, Zalányi e Érdi (2012) propõe a seguinte lógica para definir o modelo:

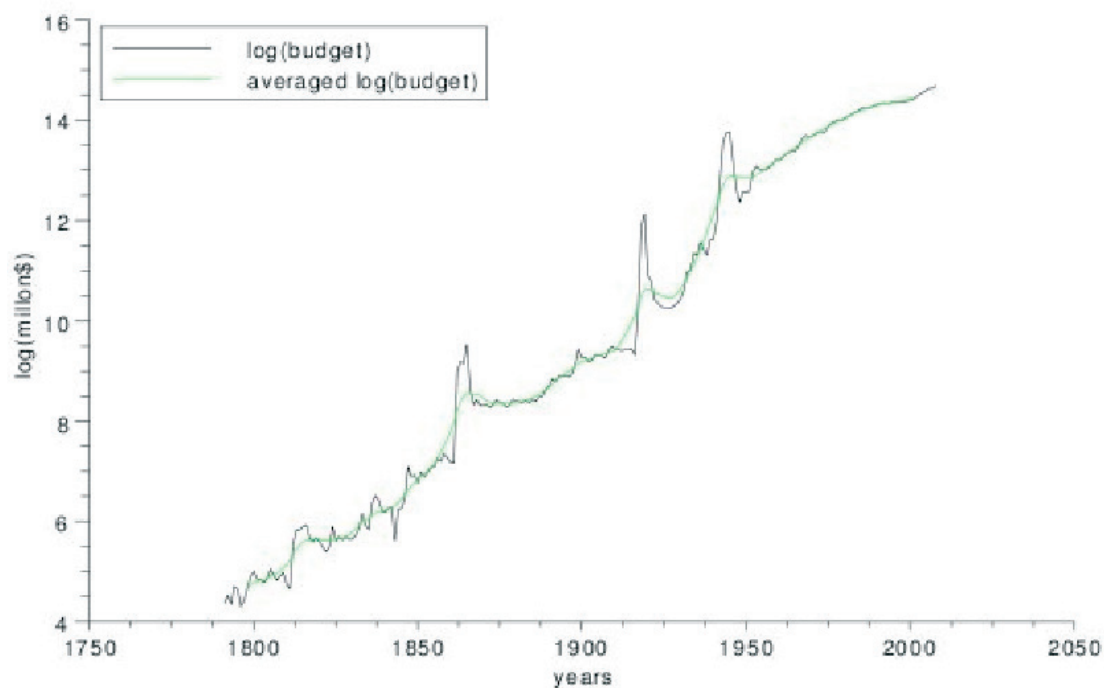
$$Y_1 = {}_{\delta}Y_0, \dots, Y_n = {}_{\delta}B_{n-1} \longrightarrow Y_n = {}_{\delta}({}_{\delta})({}_{\delta})\dots({}_{\delta})Y_0 = {}_{\delta}^n Y_0$$

15 Embora os estudos de Jones, Zalányi e Érdi (2012) possam ser considerados complementares aos estudos de Davis, Dempster e Wildavsky (1966, 1974), percebe-se certa crítica daqueles autores a estes, evidenciada quando Jones (2009) *apud* Jones, Zalányi e Érdi (2012) afirma que o orçamento não segue o que aquela teoria incrementalista prevê, pelo menos no nível de programa.

$$Y_n = {}_{\delta}^n Y_0 \longrightarrow \text{Log } Y_n = n \text{ Log } \delta + \text{Log } Y_0$$

A Figura 8 ratifica a tese desses autores, ao apresentar os gastos do governo americano na forma logarítmica, conforme o modelo exponencial proposto.

Figura 8 – Logaritmo do gasto governamental norte-americano, 1791 - 2010



Fonte: Jones, Zalányi e Érdi (2012, p. 30)

Jones, Zalányi e Érdi (2012) afirmam que, embora algumas oscilações – decorrentes de ajustes internos, mesmo em períodos de estabilidade – possam afetar a trajetória dos gastos, o incrementalismo exponencial é o modelo que melhor explica as mudanças orçamentárias do governo norte-americano, ainda que a complexidade do processo torne a *path dependency* uma descrição incompleta da dinâmica orçamentária.

Conclusão

Em resumo, os estudos de Davis, Dempster e Wildavsky (1966) comprovaram que:

- O processo orçamentário pode ser representado por equações lineares.
- Embora o processo seja estável temporalmente, há diferenças importantes ano a ano.
- Um conjunto simples de regras é responsável pela tomada de decisão no processo orçamentário.

- Existe uma forte interdependência entre os principais *stakeholders*: o que a agência faz depende do que o Congresso fez e vice-versa.
- Os esboços empíricos sobre orçamento público são fundamentais para a compreensão desse processo.

Quanto à definição do que seja incrementalismo, esta não é uniforme. Estudos de Berry (1990) apontaram que o incrementalismo pode ser definido sob vários enfoques, destacando que, no contexto do processo orçamentário, o termo tem se balizado principalmente pelo (1) valor do incremento, (2) resultados, (3) influência dos participantes (poder de barganha), (4) ausência de competição (modelo horizontalizado) e (5) ausência de variáveis externas.

De maneira um tanto quanto generalista, e de forma a pacificar o assunto, Dempster e Wildavsky (1979, p. 375) entendem que

Um processo incremental é aquele em que as relações entre atores são regulares ao longo dos anos, e um processo não incremental é aquele em que esta relação é irregular. O tamanho do incremento (ou falta dele) ou o método de cálculo usado não importa, contanto que as relações entre o *bureau* [OMB] e o Congresso permaneçam regulares (DEMPSTER, WILDAVSKY, 1979, p. 375).

Embora existam diversas definições do que seja incrementalismo, a ideia principal desse conceito deverá estar sempre associada à de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo e que o orçamento do ano corrente é baseado no orçamento do ano anterior.

No caso brasileiro, embora possa se afirmar que, para as três esferas de governo, o processo orçamentário sofra forte influência incremental, os estudos orçamentários são eminentemente técnicos, não existindo a preocupação de se utilizar de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário.

Assim, para o caso brasileiro, e como agenda de pesquisa futura – que em muito extrapola os objetivos deste estudo –, cabe investigar se modelos teóricos orçamentários, como o incremental, efetivamente têm influenciado os agentes políticos e gestores governamentais em suas decisões para que determinados programas acendam à agenda governamental e se convertam em políticas públicas.

Referências

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64**. 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BERRY, William D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept. **Journal of Politics**, v. 52, n. 1, p. 167-96, 1990.

COHEN, Jacob et al. **Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences**. 3rd. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 2003

DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. **The American Political Science Review**, Vol. 60, No. 3 (Sep., 1966), pp. 529-547 Published by: American Political Science Association Stable. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1952969>> Acesso em 16 setembro 2008.

DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. **British Journal of Political Science**, Vol. 4, No. 4 (Oct., 1974), pp. 419-452 Published by: Cambridge University Press Stable. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/193375>> Acesso em 16 setembro 2008.

DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. On Change: Or, there is no magic size for an increment. **Political Studies** 27:371-89, 1979.

HAIR Jr, Joseph F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

JONES, Bryan D.; ZALÁNYI, László; ÉRDI, Péter. **Path Dependency as Exponential Incrementalism: The Dynamics of the US National Budget, 1791-2010**. Disponível em < http://www.policyagendas.org/sites/policyagendas.org/files/Jones_et_al-Path_Dependency_as_Exponential_Incrementalism.pdf > Acesso em 22 maio 2013.

OLLAIK, Leila Giandoni *et al.* Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011. Disponível em < <http://gurupi.ufma.br/mwg-internal/de5fs23hu-73ds/progress?id=EID4ngglCu&dl> > Acesso em 11 junho 2013.

SIMON, Carl P. e BLUME, Lawrence. **Matemática para economistas**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

Princípio da boa-fé orçamentária: aplicando o princípio ao sistema orçamentário brasileiro



The bona fide needs rule: applying into the Brazil's budget system

Arthur Mesquita Camargo <arthurmesquita@gmail.com>

Mestre em Administração Pública. Professor da Universidade Católica de Brasília.

Brasília, Brasil.

Recebido 12-jul-16 **Aceito** 25-ago-16

Resumo O uso indiscriminado dos recursos públicos nos finais de ano para evitar uma provável perda de dotação orçamentária é um procedimento típico no sistema orçamentário brasileiro. Assim, indaga-se se a construção de um princípio orçamentário poderia influenciar uma nova cultura organizacional nos órgãos públicos de modo a limitar o uso indiscriminado destes recursos? Trata-se de pesquisa teórico-empírica com o objetivo de analisar a aplicabilidade do princípio norte-americano da boa-fé orçamentária ao sistema orçamentário brasileiro. Verificou-se que o fenômeno que o princípio pretende resolver é comum e suficientemente discutido pela literatura nacional, contudo avaliou-se que há dificuldades operacionais para a aplicação do princípio no sistema orçamentário brasileiro, primeiro, em virtude da barganha orçamentária e, em segundo, em razão do viés cognitivo gerado pelo efeito *use it or lose it*.

Palavras-Chave princípios orçamentários; orçamento público; princípio da boa-fé orçamentária; *the bona fide needs rule*; direito orçamentário.

Abstract *The indiscriminate use of public funds under the different management units in the year-ends to avoid a possible loss of budgetary allocation for the year is a typical procedure of the government offices. Thus can a budget principle could influence in a new organizational culture in public institutions in order to limit the indiscriminate use of public funds? It is theoretical and empirical research in order to analyze the applicability of the American principle of budgetary good faith to the Brazilian budgetary system. It was found that the phenomenon that the principle is intended to solve is common and sufficiently discussed by national literature, however it was evaluated that there are operational difficulties for the rule of application in the Brazilian budget-*

ary system first, because of budgetary bargaining and, second, due the cognitive bias generated by the use it or lose effect it in public managers.

Keywords *budget principles; public budget; the bona fide needs rule; budget right.*

Introdução

O uso indiscriminado dos recursos públicos no âmbito das diversas unidades gestoras nos finais de ano para evitar uma provável perda de dotação orçamentária no exercício é um procedimento típico das diversas repartições públicas que acreditam que o índice de execução orçamentária é mais importante do que um índice de desempenho e qualidade no uso do gasto público.

Dessa forma, o empenhamento apressado no final do ano parece ter duas finalidades: (i) não perder as dotações, ou seja, os valores autorizados; e (ii) não correr o risco de ter as dotações diminuídas no próximo exercício.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 70, expõe o princípio da economicidade como um dos princípios a serem fiscalizados pelo controle externo sobre os gestores. Entretanto, tal princípio tem pouca utilidade quando se expõe a necessidade de se evitar gastos desmotivados no final do exercício orçamentário.

Nesse sentido, indaga-se se a construção de um novo princípio orçamentário poderia influenciar uma nova cultura organizacional nos órgãos públicos de modo a limitar o uso indiscriminado de recursos públicos ao final do ano, promovendo uma melhora na qualidade do gasto público.

Com base neste quadro, o objetivo deste trabalho é analisar a aplicabilidade do princípio norte-americano da boa-fé orçamentária ao sistema orçamentário brasileiro, analisando questões centrais como: em que sentido o princípio da boa-fé pode contribuir para melhorar a qualidade do gasto público? Quais os atuais desafios para a aplicação deste princípio? O princípio da boa-fé orçamentária pode fazer parte de uma visão mais ampla, para além da influência sobre o orçamento público?

Este artigo caracteriza-se como uma pesquisa teórico-empírica, em que o processo de pesquisa se iniciou por meio de um estudo exploratório do tema através de procedimentos bibliográficos e documentais. Nesse sentido, primeiramente discutiram-se alguns conceitos que concernem às origens do princípio da boa-fé orçamentária encontrados na literatura americana para alicerçar as discussões sobre a aplicabilidade do princípio ao sistema orçamentário brasileiro.

Ainda no pólo teórico, para a formação dos constructos, analisaram-se os aspectos relativos ao direito orçamentário, à jurisprudência dos Tribunais de Contas, as discussões acadêmicas e outros aspectos concretos do sistema orçamentário brasileiro.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução: na primeira seção, descreve o sistema orçamentário brasileiro juntamente com o funcionamento da execução orçamentário-financeira; em seguida, passa-se a descrever o princípio norte-americano da boa-fé orçamentária; por fim, faz-se a análise da aplicabilidade do princípio norte-americano ao caso concreto brasileiro, encerrando o trabalho com as considerações finais sobre o tema.

Sistema Orçamentário Brasileiro

O orçamento público reveste-se de fundamental importância para uma nação, vez que é peça indispensável à consecução das políticas públicas traçadas pelo governo. Conforme assinalado por Rosa Jr. (2006, p. 65), “o orçamento exerce grande influência na vida do Estado, pois se for deficiente, ou mal elaborado, produzirá reflexos negativos na tarefa da consecução de suas finalidades”.

No Brasil, o orçamento público é baseado, resumidamente, em três peças orçamentárias: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Tais instrumentos são constitucionalmente previstos e sustentam todo o aparato institucional do orçamento público brasileiro.

As peças orçamentárias são elaboradas através do processo orçamentário. Este se inicia pelo Poder Executivo que elabora o núcleo das propostas, sendo, então, submetidas à apreciação do Legislativo. No Legislativo, as propostas podem sofrer emendas antes de serem aprovadas e, ao retornarem ao Executivo, podem sofrer vetos antes de sua sanção e publicação.

O processo orçamentário brasileiro se desenvolve com base em um conjunto de regras determinantes que especificam quanto, em quê e quando governo irá arrecadar ou gastar (Lima e Miranda, 2006). Por isso, tal processo possui diversos agentes com objetivos muitas vezes conflitantes e que buscam sempre aumentar suas parcelas de recursos orçamentários. No entendimento de Giacomani (2009, p. 240):

Tendo em vista os inúmeros interesses em jogo, os montantes financeiros envolvidos, o grande número e variedade de entidades participantes, a quantidade de pessoas mobilizadas, os fluxos de informações produzidos, etc., é fácil compreender a complexidade do processo de elaboração orçamentária.

Sistema Brasileiro de Execução Orçamentária

O escopo deste trabalho está concentrado na execução do orçamento e, conseqüentemente, na execução financeira. A execução orçamentário-financeira está relacionada com as atividades das instituições públicas no desempenhar de suas políticas públicas. A Secretaria do Tesouro Nacional

(2011) entende que executar a peça orçamentária é realizar somente as despesas orçamentárias previstas e autorizadas oficialmente pelo Congresso Nacional.

Neste mesmo sentido, Torres (2000, p. 109) afirma que “o orçamento vai buscar fora de si o seu objetivo, eis que visa a permitir a implementação de políticas públicas e a atualização dos programas e do planejamento governamental”.

Assim, execução orçamentária consiste em tornar as rubricas orçamentárias em serviços públicos concretos, ou seja, a execução orçamentária é a efetiva execução das despesas orçamentárias previstas e aprovadas na lei orçamentária do respectivo exercício financeiro.

Por outro lado, execução financeira nada mais é do que a compatibilização da execução orçamentária aos diversos ingressos financeiros ocorridos durante os exercícios financeiros, isto é, compatibilizar as execuções orçamentárias com o fluxo de caixa federal.

A execução financeira dos órgãos da administração pública federal é organizada através de uma programação-financeira. A programação-financeira é regulamentada por meio de decreto do poder executivo, quando se tratar de órgãos do Poder Executivo, e pela Constituição Federal, quando se trata dos órgãos do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Dessa forma, observa-se uma subdivisão da programação financeira no âmbito dos órgãos da administração pública federal: a programação financeira por decreto federal e a programação financeira constitucional.

A divisão de tais programações financeiras se dá em virtude da autonomia administrativa e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

No caso do decreto federal, estabelece o artigo 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que caberá ao Poder Executivo, no prazo de até 30 dias após a publicação da lei orçamentária, estabelecer a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso via decreto para os órgãos do poder executivo federal.

No caso constitucional, o artigo 168 estabelece que uma cota mensal de desembolsos (1/12 da dotação) para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

O Princípio da Boa-Fé Orçamentária

As teorias, conceitos, fundamentos e técnicas orçamentárias derivam de um conjunto maior denominado direito orçamentário. O direito orçamentário, por regra, deve estar previsto e baseado em princípios jurídicos que garantam a proteção do dinheiro público e, conseqüentemente, os direitos de seus cidadãos tributados – segurança orçamentária.

Torres (2000, p. 109) fundamenta que o direito orçamentário não é insensível aos valores nem cego para com os princípios jurídicos e que embora não seja fundante em valores, o orçamento se move em um ambiente axiológico em que é influenciado e influencia os valores éticos e jurídicos que impregnam nas políticas públicas, isto é, os valores e princípios aplicados ao orçamento tem potencial para influenciar as políticas públicas.

Nesta linha, o Escritório de Contabilidade Governamental dos Estados Unidos (GAO) publicou um livro institucional organizando os princípios orçamentários aplicáveis ao orçamento federal americano, o chamado *Red Book*.

O *Red Book* teve sua primeira publicação em janeiro de 1991 e teve como objetivo orientar os administradores públicos na correta utilização do orçamento discricionário. Para tal feito, o livro lista um rol de princípios gerais relacionados às despesas discricionárias que deverão servir de orientação no momento de sua execução.

Dentre os princípios listados no *Red Book* destaca-se, para este trabalho, o princípio relacionado com o tempo de apropriação das despesas: *The Bona Fide Needs Rule*. Para este trabalho, optou-se por traduzir o termo para: o princípio da boa-fé orçamentária.

O princípio teve origem no Código de Leis dos Estados Unidos da América (U.S. Code), em específico, no título 31, subtítulo 2, capítulo 15, parágrafo 1502(a):

Uma dotação ou fundo só pode gerar uma obrigação para um período definido e somente está disponível para o pagamento de despesas devidamente incorridas durante o período de sua disponibilidade orçamentária ou para concluir contratos devidamente realizados dentro desse período de disponibilidade e obrigação [...] (United States, 1982)¹

O *U.S. Code* informa apenas os fundamentos legais do princípio da boa-fé orçamentária, enquanto que o *Red Book* faz uma análise sistemática do princípio no ambiente orçamentário americano. Assim, segundo o *Red Book* (United States, 2006), o princípio da boa-fé orçamentária é fundamental

1 The balance of an appropriation or fund limited for obligation to a definite period is available only for payment of expenses properly incurred during the period of availability or to complete contracts properly made within that period of availability and obligated (...).

para orientar os procedimentos administrativos de empenhamento do orçamento e pode ser conceituado como:

O empenho no exercício financeiro poderá ser obrigatório apenas para atender a uma despesa legítima ou criada de boa-fé no ano corrente ou, em alguns casos, originadas antes do ano corrente, mas que são obrigatórias no ano fiscal no qual a apropriação foi feita. (United States, p.559, tradução nossa)².

Ou, conforme normativo nº 8 do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos³ (apud United States, 2006, p. 571):

Uma dotação não deve ser usada para a compra de um artigo não necessário para o uso no exercício corrente apenas com o intuito de utilizar-se tal apropriação. (tradução nossa)⁴

Ou seja, o princípio da boa-fé orçamentária tem seu papel concretizado quando o administrador, utilizando de sua capacidade discricionária de utilizar as dotações, empenha certa despesa não com a finalidade de se adquirir um item e, sim, com a finalidade de segurar o crédito orçamentário e o respectivo recurso financeiro do ano corrente.

O *Red Book* (United States, 2006, p.568) relata um exemplo de descumprimento do princípio:

Uma aplicação comum do princípio, neste contexto, ocorre quando a apropriação não está disponível para as necessidades futuras. Por exemplo, suponha que, com o fim do ano fiscal, uma agência compre um estoque de lápis quando está claro que, com base no uso atual, já possui lápis em estoque suficiente para durar vários anos no futuro. Parece evidente que a agência está apenas tentando usar sua dotação para não perdê-la. Dessa forma, a compra violaria o princípio da boa-fé orçamentária (tradução nossa)⁵.

2 A fiscal year appropriation may be obligated only to meet a legitimate, or bona fide, need arising in, or in some cases arising prior to but continuing to exist in, the fiscal year for which the appropriation was made.

3 Comptroller Decision nº8 of The Comptroller of the Treasury.

4 An appropriation should not be used for the purchase of an article not necessary for the use of a fiscal year in which ordered merely in order to use up such an appropriation.

5 A common application of the rule in this context is that an appropriation is not available for the needs of a future year. For example, suppose that, as the end of a fiscal year approaches, an agency purchases a truckload of pencils when it is clear that, based on current usage, it already has in stock enough pencils to last several years into the future. It would seem apparent that the agency was merely trying to use up its appropriation before it expired, and the purchase would violate the bona fide needs rule.

Assim, seria afronta ao princípio da boa-fé orçamentária quando um ente público, mesmo sabendo da existência prévia de elevados níveis de estoques, realiza uma despesa para adquirir mais estoques do mesmo tipo com a justificativa implícita de manter o nível de execução orçamentária elevada.

Não quer dizer que o princípio da boa-fé orçamentária impeça a execução de despesas no final do ano. O que o princípio tenta evitar é a criação de despesas discricionárias desproporcionais e sem finalidade pública:

Não se pretende sugerir que uma agência possa comprar apenas os suprimentos que serão utilizados no ano fiscal. Agências normalmente mantêm estoques de itens de uso comum. O princípio da boa fé orçamentária não impede a manutenção de um inventário em níveis razoáveis e históricos, contudo, o princípio analisa a “necessidade” de se manter um nível de estoque de modo que se possa evitar a interrupção das operações. A falha ao princípio surge quando o inventário cruza a linha do razoável excessiva. (United States, 2006, p.568, tradução nossa)⁶

É necessário, dessa forma, que se faça uma análise tanto da razoabilidade como da proporcionalidade da qualidade do gasto público para que se possa afirmar se a situação está de acordo com a boa-fé orçamentária ou não:

Embora a regra em si seja universalmente aplicável, a determinação do que constitui uma necessidade de boa fé de um determinado ano fiscal depende, em grande parte, dos fatos e circunstâncias do caso particular. (United States, 2006, p.568, tradução nossa)⁷

Liebman e Mahoney (2013), pesquisando sobre a qualidade das despesas americanas no final do orçamento, relatam que os produtos e serviços relacionados com a construção, móveis e equipamentos de escritório, serviços e equipamentos relacionados à tecnologia da informação possuem taxas mais elevadas do que a média. Contudo, em razão destes itens possuírem uma razoável flexibilidade sobre o calendário de manutenção ou modernização das instalações, há uma chance significativa de que eles cumpram o princípio da boa fé orçamentária.

Por outro lado, Liebman e Mahoney (2013) afirmam que no caso de serviços de consultoria, suporte, pesquisa e desenvolvimento, limpeza e manutenção predial e os produtos de fornecimento continuado caso haja um aumento significativo ao final do período orçamentário, há grande chances de que

6 We do not mean to suggest that an agency may purchase only those supplies that it will actually use during the fiscal year. Agencies normally maintain inventories of common use items. The bona fide needs rule does not prevent maintaining a legitimate inventory at reasonable and historical levels, the ‘need’ being to maintain the inventory level so as to avoid disruption of operations. The problem arises when the inventory crosses the line from reasonable to excessive.

7 While the rule itself is universally applicable, determination of what constitutes a bona fide need of a particular fiscal year depends largely on the facts and circumstances of the particular case.

eles não cumpram o princípio, isso porque tais itens devem ter fornecimento já no início do próximo ano e/ou seguem contratos multianuais.

Cabe conceituar, também, que o princípio tem bastante relevância no trato de despesas que avancem mais de um exercício financeiro, sendo necessária a equalização das despesas do orçamento vigente para que não influencie no equilíbrio fiscal do próximo exercício:

O princípio da boa-fé orçamentária também está relacionado com as necessidades que envolvem transações que cobrem mais de um ano fiscal. Na situação típica, é feito um contrato (ou tentou ser feito), em um ano fiscal, com a execução e pagamento se estendendo parcialmente para o ano fiscal seguinte. A questão que se coloca é em qual ano fiscal deve ser cobrada com a obrigação. (United States, 2006, p.566, tradução nossa)⁸.

De toda a forma, os empenhamentos do orçamento vigente só devem ser realizados para atender as despesas criadas legitimamente e de boa-fé pelo administrador público, conforme texto do *Red Book*:

O empenho no exercício financeiro poderá ser obrigado apenas para atender a uma despesa legítima ou de boa-fé, ou, em alguns casos, para as despesas originárias antes do ano corrente, que possuem aspecto de despesa continuada. (United States, 2006, p.566, tradução nossa)⁹

Aplicação do Princípio da Boa-Fé Orçamentária ao Modelo Brasileiro

O uso de princípios gerais serve para orientar e direcionar uma teoria ou um método. Karl Larenz (1969 apud TORRES, 2000, p.121) afirma que “os princípios do direito são o pensamento diretivo de um ordenamento jurídico” possível e apontam para a norma a ser descoberta ou formulada pelo seu aplicador à luz das exigências do caso. Ademais, Larenz (2001:34) considera que existem princípios mesmo que sejam desconhecidos ou estejam ocultos sob uma fundamentação obscura, desde que estejam implícitos em uma determinada regra ou que sejam aplicados pela jurisprudência.

Assim, no sentido de Larenz, analisar a plausibilidade da aplicação do princípio da boa-fé orçamentária ao modelo brasileiro impõe certas restrições. É necessário, portanto, analisar o caso concreto (sistema orçamentário), as discussões acadêmicas, a legislação orçamentária e as determinações da jurisprudência.

8 Bona fide needs questions also frequently involve transactions that cover more than one fiscal year. In the typical situation, a contract is made (or attempted to be made) in one fiscal year, with performance and payment to extend at least in part into the following fiscal year. The question is which fiscal year should be charged with the obligation.

9 A fiscal year appropriation may be obligated only to meet a legitimate, or bona fide, need arising in, or in some cases arising prior to but continuing to exist in, the fiscal year for which the appropriation was made.

Analisando o caso concreto, observa-se, primeiramente, que o fenômeno problemático que o princípio da boa-fé orçamentária propõe a remediar é frequente e suficientemente discutido na literatura. Cite-se, por exemplo, os artigos de Camargo (2015), Alves (2011), Gerardo (2009), Lima e Miranda (2006), Carvalho (2013) e Santana (2011). Aliás, frise-se que as principais causas de criação de despesas de má-fé, ou seja, com o intuito de simplesmente realizar a dotação orçamentária, pode ser organizado da seguinte forma:

Tabela 1 – Causas prováveis de despesas de má-fé

<i>Causas Prováveis</i>	<i>Autores</i>
Demora na aprovação das alterações orçamentárias – a aprovação tardia dos créditos adicionais.	Alves e Pederiva (2015)
Anualidade Orçamentária;	Carvalho (2013)
Contingenciamento Financeiro; Necessidade de <i>float</i> , melhorar o resultado do superávit primário; Retroalimentação;	Gerardo (2009)
Controle Político;	Santana (2011)
Cumprimento das metas fiscais de superávit; Controle do voto dos parlamentares; Instrumento de barganha; orçamento discricionário.	Lima e Miranda(2006)
Cumprimento das metas fiscais; Controle do voto dos parlamentares;	Mendes (2008)
Anualidade Orçamentária; Discricionariedade na execução orçamentária – Orçamento discricionário;	Alves (2011)
Disfunções conceituais da Lei 4.320/64; Concentração de liberações financeiras no final do exercício;	Giacomoni (2010)
Contingenciamentos e Metas de superávit primário;	Alves (2015)
Necessidade de elevar o <i>float</i> para adquirir ganhos contábeis e econômicos, melhorar o resultado do superávit primário; Contingenciamento Financeiro;	Silva, Cândido Junior e Gerardo (2008)
Necessidade de elevar o <i>float</i> , melhorar o resultado do superávit primário;	Silva e Cândido Junior (2010)
Tipo de orçamento público a que está associado o gasto (Orçamento Fiscal, Seguridade ou Investimentos); Disponibilização intempestiva dos recursos; Grau reduzido de gerenciamento sobre os recursos do orçamento autorizado da sua unidade;	Santos (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse ambiente, destaque-se a análise comparativa entre os conceitos de elisão fiscal e elisão orçamentária feita por Alves e Pederiva (2015). Segundo os autores, a prática de realizar despesas em um exercício financeiro com o propósito de postergar os efeitos financeiros para o exercício seguinte pode ser caracterizada como uma espécie de elisão orçamentária, “uma vez que o gestor, à semelhança do planejador tributário, se utiliza de roupagem lícita para encobrir operações de planejamento orçamentário que nem sempre se podem considerar legítimas” (ALVES; PEDERIVA, 2015, p. 268).

Observa-se que a analogia cunhada pelos autores é relevante. Entretanto, a situação demonstra a necessidade de fundar um princípio orçamentário, tal qual o proposto, sobre bases conceituais mais

sólidas, além de comparações análogas às de outras áreas técnicas ou de roupagens meramente operacionais.

Analisando a jurisprudência dos Tribunais de Contas, apurou-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), repetidamente em seus Acórdãos¹⁰, identificou diversas situações que poderiam configurar como rupturas aos conceitos do princípio da boa-fé orçamentária. Citem-se, por exemplo, os seguintes:

[...] alertar sobre o agravamento da concentração de execução do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen nos últimos dias do mês de dezembro, comunicando que **os efeitos nocivos do procedimento afetam diretamente o planejamento e a qualidade da execução dos programas, projetos e atividades** que a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp e o Departamento Penitenciário Nacional – Depen, respectivamente, pretendem desenvolver em função de suas atribuições legais. (Brasil, 2009, p. 23, grifo nosso)

Também chama atenção o fato de que **a grande concentração da execução orçamentária federal do FNSP tem ocorrido nos últimos meses do ano**, aspecto acentuado nos exercícios mais recentes, a exemplo de 2005 e 2006, **em que 80% do orçamento foi executado no mês de dezembro**. Com vistas a alertar sobre o agravamento dessa situação, a unidade técnica propõe, à guisa pertinente, o encaminhamento ao Congresso Nacional deste Relatório de Auditoria, **como subsídio a propostas legislativas que buscam vedar tal procedimento**. (Brasil, 2009, p. 53, grifo nosso)

Reforça-se que além dos malefícios criados pelo contingenciamento casuístico gerado pelo governo federal, há também os efeitos em cascata que ocorrem quando as unidades orçamentárias, por não receberem os recursos tempestivamente do órgão central, fazem uma recomposição das cotas financeiras entre as unidades administrativas, prejudicando, assim, a execução orçamentária das demais unidades subordinadas:

[...], considero importante repisar a recomendação desta Corte de Contas endereçada ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [Unidades Orçamentárias] **no sentido de observarem prazo razoável antes do fim do exercício para o repasse de recursos às Instituições Federais de Ensino [Unidades Administrativas]**, de forma a evitar que tais recursos deixem de ser utilizados em virtude da falta de tempo hábil para o devido processo licitatório e o respectivo empenho orçamentário. (Brasil, 2008, p.5, grifo nosso)

10 Acórdãos TCU 1.340/2003 – Plenário, 1.431/2003 – Plenário, 1.552/2003 – Plenário, 166/2004 – Plenário, 224/2004 – Plenário, 304/2004 – Plenário, 481/2004 – Plenário, 913/2004 – Plenário, 943/2004 – Plenário, 1.368/2004 – Plenário, 1.494/2004 – Plenário, 1.714/2004 – Plenário, 1.946/2004 – Plenário, 2.099/2004 – Plenário, 1.810/2003 – Plenário, 1235/2004 – Plenário, 1.142/2009 – Plenário, 2731/2008 – Plenário, 3.039/2008 – Plenário, 1.143/2011 – Plenário. Acórdãos TC' 2.090/2010 (TCE-MT), 968/2015 (TCE-MS)

[...] recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde que, quando da realização **de transferências de recursos orçamentários para órgãos ou entidades federais, promova a respectiva movimentação de crédito em tempo hábil** para a adoção, pelo agente executor, de todas as medidas necessárias ao regular processamento das despesas, inclusive – quando for o caso – a realização dos competentes certames licitatórios. (Brasil, 2003, p.3, grifo nosso)

De todo modo, apesar de existirem diversos exemplos de descumprimento do princípio da boa-fé orçamentária, identifica-se situações retratadas na jurisprudência que legitimam os atos do gestor público e podem ser consideradas como exemplos positivos de aplicação do princípio da boa-fé orçamentária, como é o caso relatado pelo Ministro Guilherme Palmeira no Acórdão 1.810/2003:

Nesse contexto [de execução de despesas ao final do exercício], como exigir do reitor a pura e simples devolução de um crédito orçamentário?

Evidentemente, a solução do problema não se situa, apenas, na esfera de competência dos gestores das instituições federais de ensino. Na realidade, simplesmente não soa razoável que um crédito orçamentário de R\$ 4,4 milhões, destinado a um novo projeto, seja concedido a menos de 20 dias do encerramento do exercício.

Os motivos que levam o Governo Federal a promover severos contingenciamentos de recursos orçamentários e financeiros nos primeiros meses de cada ano certamente são relevantes, e não cabe aqui discuti-los. Contudo, **é fato que a concentração das liberações ao final de cada exercício é a raiz de inúmeras práticas irregulares amiúde identificadas por esta Corte – quando menos, enseja despesas mal planejadas, distorce o princípio orçamentário da programação e incentiva o desrespeito velado às normas legais e regulamentares.**

Assim, se não é possível evitar essa concentração, que ao menos seja ela disciplinada, por meio dos instrumentos próprios, de tal maneira que os agentes públicos possam dispor dos recursos de final de ano sem atropelos e sem se virem **compelidos a violentar princípios comezinhos de boa administração.**

No caso concreto em exame, afora o subterfúgio adotado pela Universidade para assegurar a utilidade do crédito que lhe foi destinado, nenhuma outra irregularidade encontrou a equipe de inspeção nas obras de ampliação do Hospital. (Brasil, 2003, p.5, grifo nosso)

Ou seja, percebe-se que a ruptura do princípio não se concretiza tão somente no campo de atuação do Órgão Central de Planejamento tampouco no âmbito do Órgão Central de Administração Financei-

ra e, sim, possui foco, similarmente, nos órgãos setoriais e órgãos específicos¹¹ que podem através de instrumentos próprios atuarem para tentar absorver ou antever aos choques econômicos ou aos contingenciamentos que possuem potencial para destruir os objetivos e valores programados pela entidade.

O uso de mecanismos contábeis e administrativos para prevenir choques internos e externos no planejamento da entidade não se trata de inovação conceitual. A governança corporativa (SANTOS, 2007; SILVA, MARTINS, CKAGNAZAROFF, 2014), e as tecnologias relacionadas à gestão de riscos (HILL E DINSDALE, 2003; BARRETO, 2013; FREITAS, 2002), por exemplo, podem ser inseridas nas práticas da gestão orçamentária e financeira dos órgãos setoriais de modo a servirem de fundamento informacional para os setores de planejamento e execução orçamentária dos órgãos setoriais.

Assim, observa-se que o princípio da boa-fé orçamentária está diretamente relacionado tanto com a necessidade de se planejar efetivamente o gasto público como também na organização de um sistema que minimize ou aproveite as incertezas sobre a execução da receita (cotas e repasses financeiros) e da despesa, levando-se em consideração os relatórios mensais de resultado do Tesouro Nacional, os relatórios resumidos da execução orçamentária, os decretos de programação orçamentária, as informações da Receita Federal e as demandas internas de cada órgão.

Dessa forma, instrumentalizar os órgãos setoriais com metodologias relacionadas a práticas de planejamento, de governança e de gestão de riscos tem o potencial de antever choques, como os causados pelo contingenciamento, o que pode suavizar os efeitos negativos de emissão de empenhos desordenados ao longo do exercício financeiro, como geralmente é feito:

Como consequência, ao final do exercício financeiro, observa-se uma corrida dos órgãos governamentais em geral para executar as dotações ainda não comprometidas. Estes gastos são de qualidade questionável, vez que, dado o curto espaço de tempo em que são executados, muitas das vezes não são seguidos todos os trâmites licitatórios formais recomendados, e boa parte destes gastos acaba sendo realizada via dispensa de licitação ou via o instituto da carona. (ALVES, 2011, p. 13)

De todo modo, não é fácil instituir, por exemplo, a figura de um efetivo planejamento de empenhos na gestão dos órgãos setoriais, em razão do elevado critério político para a escolha dos ordenadores de despesas destes órgãos (LIMA, MIRANDA, 2006, p. 325-326).

Lima e Miranda (2006) explicam que não é tão simples realizar um planejamento gerencial nas unidades orçamentárias setoriais, tendo em vista que mesmo no processo inicial de planejamento, os Ministros se importam mais com os benefícios da ampliação dos gastos de seus ministérios do

11 Segundo o Art. 4º Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, que disciplina o Sistema de Planejamento do Governo Federal, órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. E, os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento (Brasil, 2001).

que com a melhoria no equilíbrio das contas públicas. Ou seja, nessa linha, o planejamento setorial possui mais critérios políticos do que técnicos.

O que se observa, de antemão, é que enquanto o governo central realiza um planejamento geral com viés no Orçamento-Programa com a definição de objetivos e metas, as unidades setoriais se utilizam de um planejamento com viés muito mais incremental –barganha orçamentária de Kingdon (1995). Corroboram este entendimento as pesquisas realizadas por Neiva (2011) e Ollaik et al. (2011).

Adiciona-se ao desafio de aplicação do princípio ao modelo brasileiro, os efeitos comportamentais do *use it or lose it* na cultura organizacional dos gestores públicos. Conforme entrevistas realizadas por Ribeiro (2010), verifica-se que, para não perder dotação, os empenhos “são feitos no final do exercício de forma pouco criteriosa, causando graves prejuízos à Administração Pública”. Da mesma forma, Carvalho (2013, p.286):

Diante das incertezas das novas dotações que receberão, as entidades são forçadas a executar o máximo de recurso possível, pois a não execução, além de levar à perda da dotação atual, ocasiona redução das dotações futuras, uma vez que no Brasil ainda é elaborado um orçamento incremental.

Do mesmo modo, Piscitelli (1988, p. 97):

Do ponto de vista do ordenador de despesas, pedindo-se o máximo para conseguir o ‘razoável’, gasta-se até o desnecessário, para evitar ficar-se com o mínimo, pois há sempre o risco de redução dos tetos orçamentários nos anos subsequentes. Nesse caso o raciocínio é o de que as sobras orçamentárias evidenciam dotações que superaram as necessidades.

Percebe-se, deste modo, que a presença cultural dos efeitos do *use it or lose it* no sistema orçamentário brasileiro pode implicar em um viés cognitivo nos gestores públicos, podendo gerar efeitos de empobrecimento, focalização e de enrijecimento na tomada de decisão estratégica (LAROUCHE, NIOUCHE, 1994). Ou seja, ao invés da tomada de decisão ser concebida como resultado deliberado da racionalidade dos dirigentes, ela é derivada de uma elaboração cognitiva enviesada – se não realizar o gasto, pode-se perder tanto as dotações (presentes e futuras) como também o financeiro já reservado para o ano.

Assim, é possível que os impactos deste viés cognitivo tenham influências sistêmicas em todo modelo orçamentário, afetando as metas fiscais, a execução orçamentária e a qualidade tanto das despesas públicas como dos produtos e serviços adquiridos.

Assim, em que pese as dificuldades políticas e culturais que figuram no sistema orçamentário brasileiro, percebe-se que o princípio da boa-fé orçamentária tem campo de aplicação equivalente ao do

padrão norte-americano e pode ter sua aplicação estendida além do campo conceitual do orçamento brasileiro, perfazendo os campos lógicos do planejamento, da gestão de riscos e da governança.

Considerações Finais

Os princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a aplicação e interpretação, quer para a elaboração de novas normas. Dessa forma, os princípios devem ser usados como *starting point* e não como um substituto de regramentos jurídicos. Assim, o presente artigo teve como objetivo analisar a aplicabilidade do princípio norte-americano da boa-fé orçamentária ao modelo brasileiro, analisando questões centrais como: em que sentido o princípio da boa-fé pode contribuir para melhorar a qualidade do gasto público? Quais os atuais desafios para a aplicação deste princípio? O princípio da boa-fé orçamentária pode fazer parte de uma visão mais ampla, para além da influência sobre o orçamento público?

Para atingir o objetivo geral, primeiramente se discutiram os conceitos relacionados às origens do princípio da boa-fé orçamentária encontrados na literatura americana e, em seguida, passou-se a aplicá-lo levando em consideração os estudos do direito orçamentário, a jurisprudência dos Tribunais de Contas e as discussões acadêmicas.

Como resultado, verifica-se que o fenômeno problemático que o princípio pretende regular é bastante comum e suficientemente discutido pela literatura nacional. Observa-se que uma das principais causas de criação de despesas ilegítimas é decorrente dos excessos de contingenciamentos promovidos pelo governo central. Contudo, não se pode afirmar que seja a única causa para a má gerência dos recursos públicos.

Além disso, observaram-se vários julgados de Tribunais de Contas sobre o tema, sendo que, em alguns deles, pode-se observar a aplicação do princípio implicitamente no momento de valorar as decisões de gestores públicos sobre possíveis atos ilegítimos de empenhamento ao final do ano, não sendo considerado, portanto, como descumprimento de tal princípio. Ademais, nota-se que em alguns artigos científicos constam termos alusivos ao princípio da boa-fé orçamentária, porém sem relacionar o evento ao princípio orçamentário, como é o caso da elisão orçamentária de Alves e Perderiva (2015).

Constata-se também que o princípio pode ter aplicação além do orçamento, na medida em que o elevado número de empenhos ao final do ano pode ser superado se houvesse uso de mecanismos contábeis e administrativos como aqueles relacionados às práticas de boa governança e de gestão de riscos, prevenindo, assim, os choques externos, como o são os contingenciamentos promovidos pelo Poder Executivo.

Apesar disso, verifica-se que há dificuldades de aplicação do princípio no sistema orçamentário brasileiro, primeiro, porque há um acirrado jogo político no ambiente orçamentário (barganha orçamentária), o que minimiza as decisões técnicas e prioriza as escolhas políticas. E, segundo, porque a cultura do *use it or lose it* já está embutida nas repartições públicas, o que pode, mesmo em um ambiente de planejamento, prejudicar a qualidade dos gastos públicos ao final do exercício financeiro, tendo em vista a presença deste viés cognitivo nas instituições públicas.

Por fim, embora existam dificuldades políticas e culturais no sistema orçamentário brasileiro, pode-se concluir que a análise pretendida pode influenciar no ambiente axiológico orçamentário, além de ter potencial para aumentar o nível de discussão sobre a exequibilidade do princípio e suas possíveis alterações no sistema brasileiro.

Referências

ALVES, Diego Prandino; Rompendo com a anualidade orçamentária: desafios, possibilidades e perspectivas para a utilização do carry-over no sistema orçamentário brasileiro. ESAF, XVI *Prêmio do Tesouro Nacional*, Brasília. 2011.

ALVES, Marco Antonio; PEDERIVA, João Henrique. O Processo Orçamentário Federal E A Execução Das Despesas Em Dezembro: estratégia de planejamento orçamentário? *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 1, p. 267-279, 2015.

ALVES, Gustavo Henrique T. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da CGU* - Brasília 7(11): 128-154, jul/dez. 2015

BARRETO, Luisa C. Análise da evolução da metodologia de gerenciamento de riscos aplicada aos projetos estratégicos do Governo de Minas Gerais. In: *Congresso Consad De Gestão Pública*, 6, Brasília. Anais..., Brasília: Consad, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01/02/2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03/02/2016.

_____. Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 03/02/2016

_____. TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.142/2009 do Plenário. Brasília. 2009

Disponível: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20090616/019-269-2007-7-AUD-MBC.rtf>. Acesso em: 03/02/2015

_____. TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.039/2008 da Primeira Câmara. Brasília. 2008. Disponível: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20080925/015-579-2006-3-VC.DOC>>. Acesso em: 03/02/2015

_____. TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.810/2003 do Plenário. Brasília. 2003. Disponível: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20031212/TC%20010.170.doc>>. Acesso em: 03/02/2015

CAMARGO, Arthur M. Casuísmos dos Restos a Pagar: uma Análise Legalista e Doutrinária. *Revista de Ciências Gerenciais*, v. 18, n. 27, p. 53-60, 2014.

CARVALHO. Munique B.. Restos a pagar e a anualidade orçamentária. ESAF, *VI Prêmio SOF de Monografias*, Brasília. 2013.

FREITAS, Carlos Alberto S.. Gestão de risco: Possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior. *Revista do TCU*, n. 93, p. 42-54, 2002.

UNITED STATES. GAO. Government Accountability Office. *Principles of Federal Appropriations Law – Red Book*. Washington: Government Printing Office, 2004. Disponível em: < <http://www.gao.gov/assets/210/202437.pdf>>. Acesso em: 23/11/2015.

_____. The Code of Laws of the United States of America – U.S. Code. Title 31 – Money and Finance. 1982. Washington: Government Printing Office. Disponível em: < www.uscode.house.gov>. Acesso: 03/02/2016

GERARDO, J C. Receitas atípicas e restos a pagar: implicações sobre o resultado primário do governo central. *XV Premio do Tesouro Nacional*. Brasília: Ministério da Fazenda/STN. 2009.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. *Cadernos ENAP*, 23. Brasília: Enap. 2003.

LARENZ, Karl. *Derecho justo*: fundamentos de ética jurídica. Madrid:Civitas, 2001.

LAROCHE, Hervé; NIOCHE, Jean-Pierre. L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise. *Revue Française de Gestion*, p. 64-78, 1994.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *National Bureau of Economic Research*, 2013.

LIMA, Edilberto Carlos P.; MIRANDA, Rogério B.. *Gasto Público Eficiente*: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Organização Marcos Mendes. São Paulo: Editora Top Books e Instituto Fernand Braudel de Economia, 2006.

MENDES, M.J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Caderno de Finanças Públicas*, n.9, p.57-102, 2009

NEIVA, V. M. Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento: o caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes. Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

OLLAIK, Leila G.; WENCESLAUET, Juliana; SERPA, Selma Maria H. C.; MEDEIROS, Janann J.. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v. 15, n. 2, p. 347-357, jul./dez. 2011.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.

PISCITELLI, Roberto B. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de economia política*, v. 8, 1988.

RIBEIRO, Leonardo César. 2010. Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos. Monografia – Especialização em Orçamento Público Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa. 2010. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053736.PDF>>.

ROSA JR, Luiz Emygdio F. D. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. 16º. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SANTANA, V.L. Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?. Dissertação (mestrado) - Ciência Política. Brasília: UnB, 2011.

SANTOS, E.M. Restos a pagar não processados: um estudo da viabilidade de uso como indicador de desempenho dos gestores públicos. XV Prêmio STN de Monografia. Brasília: Ministério da Fazenda/STN, 2010.

SANTOS, Larisse L.. O processo de administração estratégica na superintendência de governança eletrônica na Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais no Projeto Choque de Gestão. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós Graduação em Administração. Viçosa. 2007.

SILVA, Alexandre M.A.; CANDIDO JÚNIOR, José O.. É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira? *Revista Brasileira de Economia*, v.64, n.4, p.439-462, 2010.

SILVA, Alexandre M.A.; CÂNDIDO JÚNIOR, José O.; GERARDO, J.C. Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público. Prêmio Sof de Monografia – 2007. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2008

SILVA, Flávia A.; MARTINS, Túlio César P. M.; CKAGNAZAROFF, Ivan B.. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 2, p. 249-271, 2014.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Conheça o Siafi: Execução Orçamentária*, disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>. Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

TORRES, Ricardo L.. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

Infraestrutura Nacional de dados Espaciais (INDE) como instrumento para aperfeiçoar a gestão pública



National Spatial Data Infrastructure (NSDI) as a tool to improve the public management

Ernesto Batista da Silva Filho <ernesto.silva-filho@planejamento.gov.br>

Analista de Infraestrutura. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Fernando Daniel Franke <fernando.franke@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 29-jul-16 **Aceito** 19-ago-16

Resumo Este trabalho aborda a utilização da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) como um instrumento para aperfeiçoamento da gestão pública, abordando dois aspectos: a qualificação da tomada de decisão e o aprimoramento da transparência pública. Para demonstrar a hipótese apresentada, realizou-se um breve ensaio analítico, confrontando informações disponíveis na INDE sobre os principais empreendimentos previsto na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal para a região do Tapajós, sudoeste do Estado do Pará, com algumas informações ambientais, econômicas e da temática de saúde, disponíveis para a região.

Palavras-chave Gestão Pública. INDE. Transparência Pública.

Abstract *This paper discusses the use of the National Spatial Data Infrastructure (NSDI) as a tool to improve the public management, addressing two aspects: the qualification of decision-making and the public transparency improvement. To demonstrate the presented case, a brief analytical test has been done, comparing information available in the NSDI about the major projects in the*

portfolio of the “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC) of the federal government to the region of Tapajos, southwest of Pará state, with some environmental, economic and health information available for the region.

Keywords *Public Management. NSDI. Public Transparency.*

Introdução

O presente trabalho tem como tema a utilização da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) como instrumento para aperfeiçoar a gestão pública.

Nesse intuito, são exploradas duas perspectivas:

- A qualificação da tomada de decisão pela administração pública;
- O aprimoramento da transparência pública.

Segundo Saravia (2006), executar uma política pública depende da ação ou inação do Estado. Entretanto, um dos insumos necessários para que isto ocorra é a existência de informação com qualidade.

Por outro lado, a crescente interação da sociedade com a administração pública em diversos setores tem aumentado a demanda por informações. Fato que foi reforçado com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regula o direito constitucional de acesso às informações públicas. Muitas dessas informações são espacializáveis, denominadas de geoinformação ou dado espacial.

Segundo CAMARA et al (1996), os dados espaciais representam fatos, objetos e fenômenos associados a uma localização sobre a superfície terrestre, num determinado instante de tempo.

Nesse contexto, está inserida a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), como uma ferramenta de disponibilização e compartilhamento de dados espaciais governamentais, permitindo o acesso dos tomadores de decisão da administração pública, bem como da sociedade em geral, a informações qualificadas sobre a ação do Estado.

Este trabalho tem por objetivo demonstrar, através da construção de exemplos, como a INDE pode ser utilizada como uma ferramenta de aperfeiçoamento da gestão pública e da transparência pública.

Desenvolvimento

O conceito de IDE (Infraestrutura de Dados Espaciais) surgiu na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (RIO 92). Uma das conclusões da RIO 92 foi o reconhecimento de que em muitas áreas (territoriais e de conhecimento) a qualidade dos dados usados não é adequada e que, mesmo onde existem dados, e ainda que estes sejam de qualidade satisfatória, a sua utilidade é reduzida por restrições de acesso ou por falta de padronização do conjunto de dados. Atualmente, a criação de IDEs é uma tendência mundial, sendo incentivada pela Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do Comitê de Especialistas em Gerenciamento de Geoinformação Global (ONU-GGIM) (FREITAS, 2005; SANTOS et. al. 2007).

No Brasil, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi legalmente instituída pelo Decreto Presidencial nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que a definiu como:

...o conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.

A INDE tem como objetivos (SIGBRASIL, 2015):

- Promover o ordenamento, armazenamento e uso dos dados geoespaciais;
- Padronização a produção de dados geoespaciais pelos entes federados;
- Otimizar a produção de dados geoespaciais evitando sobreposições e desperdícios.

A partir de 2012, percebendo o caráter estratégico da INDE, houve uma releitura por parte da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), entidade responsável por sua gestão, concebendo-a como uma rede de uso e compartilhamento de informações espacializadas sobre políticas públicas. A Figura 1 ilustra como a INDE deve funcionar em termos de sistema de apoio às políticas públicas. As entradas do sistema são os dados espaciais oriundos das entidades que participam da INDE e as saídas são as informações espacializadas disponibilizadas para os *stakeholders* do setor público e a sociedade em geral.

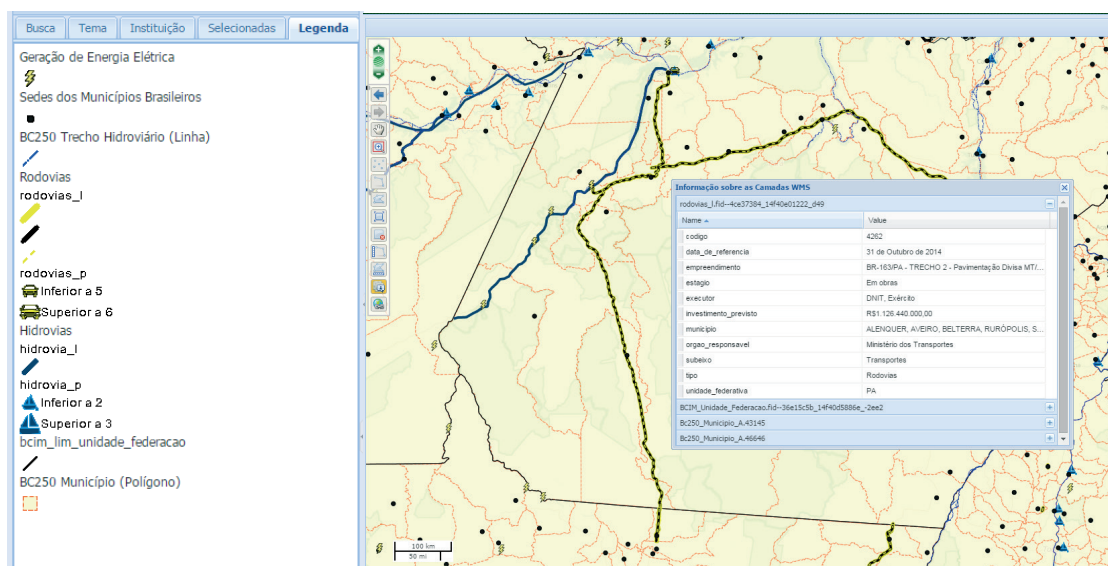
Figura 1 - Esquema de funcionamento da INDE.



Para ilustrar a aplicação da INDE, a seguir será feita uma rápida análise de contexto a partir de uma das ferramentas da plataforma, o visualizador da INDE, disponível em www.visualizador.inde.gov.br.

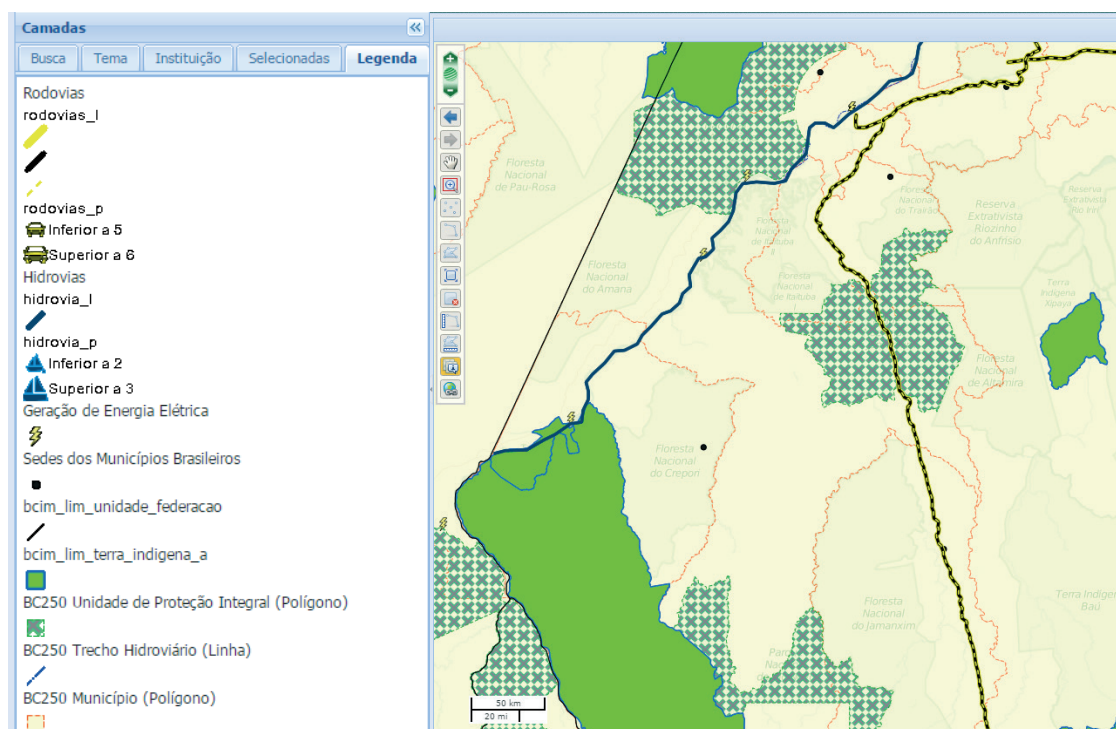
A Figura 2 apresenta a tela do visualizador, na qual se pode identificar alguns empreendimentos previstos ou em execução, pertencentes à carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que estão sendo desenvolvidos na região sudoeste do estado do Pará. São projetos na área de Geração de Energia – tais como as Usinas Hidrelétricas de São Luiz do Tapajós e de Jatobá e aproveitamentos hidrelétricos de Jamaxim e de Chacorão – e do setor de transportes – como a hidrovía do rio Tapajós e a BR-163. A figura também ilustra que é possível consultar as informações disponibilizadas nas tabelas de atributos das camadas de informação. No exemplo, pode-se visualizar o estágio do empreendimento.

Figura 2 - Empreendimento na região do Tapajós, sudoeste do Pará.



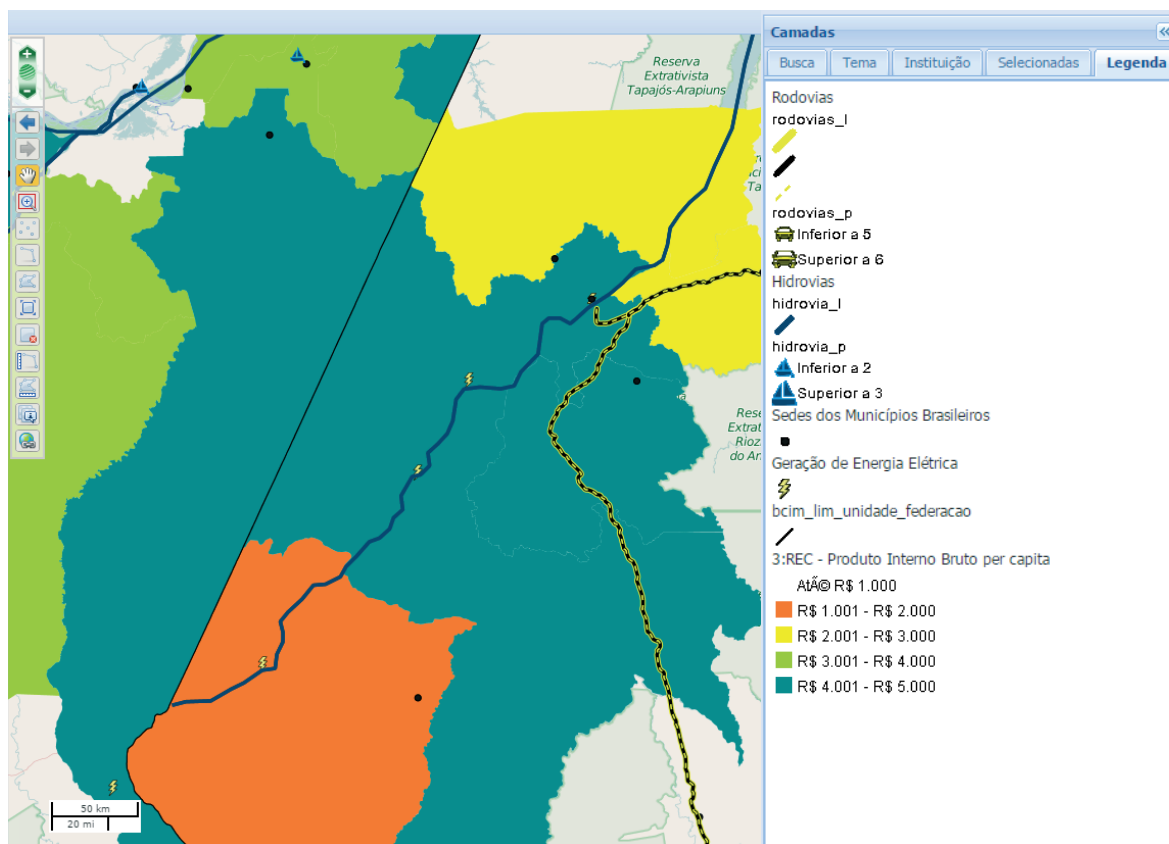
Na Figura 3 nota-se que tais empreendimentos estão em um contexto de potencial impacto ambiental, pois a UHE de São Luiz do Tapajós e a hidrovia do rio Tapajós margeiam o Parque Nacional da Amazônia e a BR-163 atravessa o Parque Nacional do Jamanxim. Terras indígenas também estão presentes na região, destacando-se a etnia Munduruku.

Figura 3 - Empreendimentos, Unidade de Conservação e Terras Indígenas na região do Tapajós.

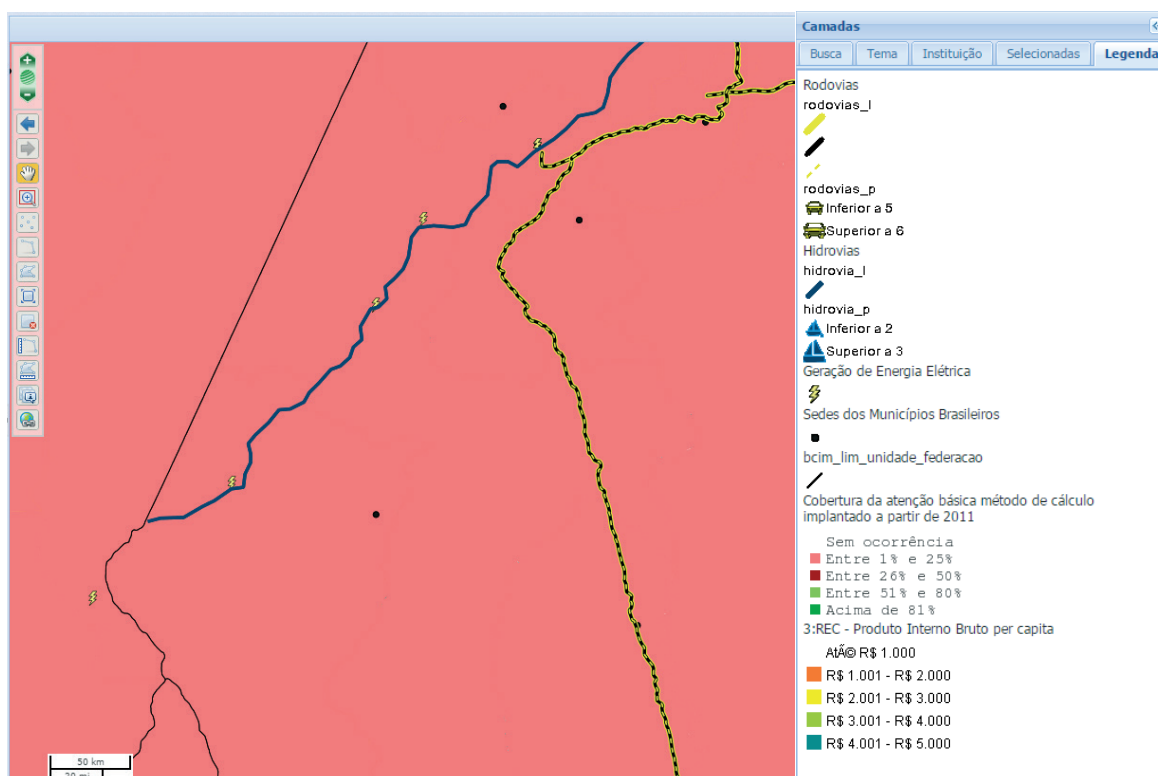


Também é possível avaliar aspectos socioeconômicos, como apresenta a Figura 4, que ilustra a distribuição do Produto Interno Bruto *per capita* na região. Observa-se que a maioria dos municípios da região concentra-se na faixa entre R\$ 4.000,00 e R\$ 5.000,00.

Figura 4 - Produto Interno Bruto per capita na região do Tapajós.



No entanto, ao se comparar esses valores com a distribuição de serviços de saúde verifica-se que a cobertura destes ainda é precária. Por exemplo, a cobertura da atenção básica é inferior a 25%, conforme a Figura 5.

Figura 5 - Cobertura da atenção básica em saúde na região do Tapajós.

Poderia-se aprofundar a análise, para obter um panorama mais completo da região, acrescentando as mais diversas variáveis, tais como: indicadores democráticos, índices de cobertura por serviços, informações hidrológicas e minerais etc. No entanto, o objetivo deste trabalho não é realizar uma análise minuciosa dos empreendimentos em desenvolvimento na região do Tapajós, mas demonstrar o potencial de aplicação da INDE na gestão pública.

Conclusão

O exercício sobre a região do Tapajós ilustra como as informações disponíveis na INDE e o cruzamento destas permitem vislumbrar como está ocorrendo a ação do Estado no território e como a INDE atende as duas perspectivas propostas.

Por um lado, fornecendo informações qualificadas que poderão ser utilizadas como insumos para os gestores públicos em suas escolhas de ação em relação a uma determinada política pública.

Em outra mão, também fornece a mesma informação qualificada em linguagem visual, mais simplificada, e, portanto, mais próxima ao cidadão médio, corroborando significativamente para o aprimoramento da transparência do setor público.

Diante do exposto, pode se perceber que a INDE, ao disponibilizar informações espacializadas, contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública, qualificando tanto a tomada de decisão quanto a transparência pública.

Referências

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. Políticas Públicas: coletânea. vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

CÂMARA, G; CASANOVA, M. A.; HEMERLY, A. S.; MAGALHÃES, G. C.; MDEDEIROS, G. C. Anatomia de sistemas de informações geográficas. Campinas: Unicamp, 1996.

BRASIL. Decreto Nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6666.htm>. Acessado em 21/08/2015.

PORTAL SIG BRASIL. Disponível em: <<http://www.inde.gov.br/a-inde/apresentacao>>. Acessado em 09/10/2015.

FREITAS, A. L. B. Catálogo de metadados de dados cartográficos como suporte para a implementação de clearinghouse nacional. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia)–Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, A. S; FREITAS, A. B.; ESTEVÃO, R. C. M; VEIGA, T. C. Base cartográfica vetorial contínua, 1:1.000.000: componente da INDE brasileira. II Simpósio Brasileiro de Geomática, Presidente Prudente, 2007.

O papel do gestor como planejador e estrategista nas organizações atuais



The role of manager as planner and strategist in organizations current

Diego Felipe Borges de Amorim <diegofelipeborgesdeamorim@gmail.com>

Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. Porto Alegre, Brasil.

Recebido 28-mai-16 **Aceito** 23-jun-16

Resumo Com o objetivo de identificar a importância do planejamento na gestão dos negócios, esse estudo buscou responder a seguinte indagação: qual o papel do gestor como planejador e estrategista nas organizações atuais? A metodologia utilizada foi a pesquisa descritiva através da técnica de levantamento bibliográfico dos principais autores e estudiosos sobre o tema em questão, além de informações resgatadas em websites e artigos. Constatou-se que a filosofia do planejamento é essencial para qualquer espécie de negócio e que somente com a responsabilidade e com o comprometimento com a ação por todos os colaboradores é que se pode colocar em prática os planos estabelecidos. Além disso, o planejamento funciona integrado e alinhado às estratégias do negócio, sendo parte essencial no suporte aos processos decisórios. O papel do gestor é ser o elo entre o planejamento, a estratégia e a ação. Assim, os resultados positivos só podem ser obtidos através de um escopo de planejamento e controle adequados e alinhados à estratégia principal do negócio.

Palavras-chave Planejamento, Gestão, Responsabilidade, Comprometimento, Estratégia.

Abstract *In order to identify the importance of planning in business management, this study sought to answer the following question: what is the role of the manager as a planner and strategist in today's organizations? The methodology used was descriptive research through literature technique of leading authors and scholars on the subject in question, plus information redeemed on websites and articles. It was found that the philosophy of planning is essential for any kind of business and that only the responsibility and the commitment to action by all employees is that you can put into practice the established plans. In addition, the planning functions integrated and aligned to business strategies, being an essential part in supporting decision-making. The manager's role is to be the link between planning, strategy and action. Thus, positive results can only be obtained through a planning scope and appropriate control and aligned to the main business strategy.*

Keywords *Planning, Management, Responsibility, Commitment, Strategy.*

Introdução

Planejar é um dos quatro princípios fundamentais de uma gestão adequada orientada ao desempenho sustentável. No entanto, parece que a maioria das organizações, tanto privadas quanto públicas, carecem da prática dessa filosofia essencial em suas atividades diárias. Nesses casos, planejar parece algo corriqueiro que não necessita de muito esforço ou responsabilidade por aqueles que gerem suas empresas ou, ainda, algo que pode ser necessário no futuro e não no presente. É justamente essa mentalidade de associar o ato de planejar quase que exclusivamente ao futuro (longo prazo) que leva muitos gestores a negligenciar a prática do planejamento em suas atividades de rotina, ou seja, o presente. Nesses casos, a frustração só pode ser iminente.

Pelo contrário, o planejamento deve ser encarado como algo absolutamente indispensável e de caráter contínuo, gradativo, flexível e responsável. Responsabilidade talvez seja o termo mais delicado quando se fala em outro dos quatro princípios de uma gestão adequada: a execução. Portanto, o ato de planejar deve estar alinhado ao ato de executar e em ambos os casos a responsabilidade, de fato, deve estar associada à ação. Esse ponto talvez seja o principal desafio encontrado por gestores de um modo geral, tanto para àqueles do setor público quanto para àqueles do setor privado. Afinal, ambos os setores são personagens de um mesmo ambiente, além de serem interdependentes em razão dos recursos necessários e relacionados.

Neste caso, não há como deixar de observar os impactos que a globalização exerce sobre as formas como as organizações realizam suas atividades diárias e competem. A competitividade acirrada entre os diversos mercados locais e globais se acentua à medida que novas tecnologias emergem para acelerar o modo como os negócios são realizados. A velocidade com que o fluxo de informações diversas percorre as ambientes graças às melhorias e inovações oriundas do ambiente tecnológico assinala a extrema importância que este representa para os negócios e para a sociedade atuais. Embora as tecnologias tragam benesses à sociedade e aos mercados, elas não são, nem de longe, capazes de alcançar o progresso e as inovações por si só. Daí o porquê de a figura do gestor efetivo ser indispensável quando se fala no uso racional dos recursos organizacionais e na sua capacidade de convergir esses recursos para a otimização das capacidades essenciais da empresa. Isto só pode ser alcançado através de um planejamento estratégico adequado e orientado à ação efetiva. Assim, apenas um planejamento adequado pode proporcionar os subsídios necessários para permitir que uma empresa possa competir sustentavelmente.

Hoje, estamos vivenciando um momento extremamente delicado no que diz respeito às nossas possibilidades de manter ou melhorar nossos padrões de vida e de consumo. A nossa economia está enfrentando um efeito recessivo que limita nosso poder de compra devido aos impactos negativos de uma taxa inflacionária e um pacote de tributação elevados, ao mesmo tempo em que atinge seu ápice na desvalorização de nossa moeda corrente e na retração do mercado de trabalho formal, este que se acelera de forma gradativa rumo às demissões em massa. Se para a sociedade comum os

efeitos já são devastadores, para as organizações com ou sem fins lucrativos o impacto é ainda mais ameaçador.

Conforme dados da Junta Comercial do Rio Grande do Sul (JUCERGS), somente no ano de 2015 e considerando os dados apurados até o mês de agosto, cerca de 43,6 mil empresas gaúchas foram extintas ou abriram processo de falência. Isso corresponde a 30,6% das empresas criadas ou alteradas somente no ano de 2015, evidentemente um percentual consideravelmente elevado. Em âmbito nacional, segundo dados da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE) citada por Hessel (2015), até a metade de 2015, cerca de 191 mil empresas deram baixa em seus registros nas juntas comerciais do país.

Esses números negativos podem trazer à mente diversos paradigmas relacionados à situação atual. Porém, talvez a falta de planejamentos adequados às gestões de empresas públicas e, principalmente, privadas sejam os fatores causais mais evidentes que tornam a situação atual mais clarividente. O planejamento pobre e insuficiente se evidencia em muitos dos setores públicos de nosso país, principalmente, aqueles relacionados aos serviços básicos como infraestrutura, saneamento, habitação e educação, por exemplo. Como a iniciativa privada depende de muitos desses serviços básicos para sustentar suas atividades, muitas organizações encontram dificuldades para seguir competindo em seus mercados.

Não há como deixar de citar Drucker (2010), “a gestão não tem outra escolha a não ser antever o futuro, para tentar se amoldar a ele e para equilibrar metas de curto e longo prazo. Não é dado aos mortais fazer bem nenhuma dessas coisas. Mas, na falta de orientação divina, a administração deve se certificar de que essas difíceis responsabilidades não estão sendo descuidadas ou negligenciadas”. Isso parece um tanto complexo: olhar para o futuro praticando o presente (ação) e com responsabilidade, flexibilidade, direção e tolerância aos riscos. Mas, com tantos métodos e modelos de planejamento disponíveis na literatura e no mercado, por que os gestores e as organizações atuais ainda não se deram conta da importância do planejamento e continuam a negligenciar sua prática? Essa é uma questão difícil, mas a mortalidade precoce de empresas privadas aliada à ineficiência de setores públicos revela muitas coisas que acabam indo ao encontro da falta de um planejamento adequado.

Este estudo, embasado em uma pesquisa descritiva que utilizou a técnica do levantamento documental/bibliográfico, buscou abordar a seguinte questão: qual o papel do gestor como planejador e estrategista nas organizações atuais? Foram utilizados livros, websites e artigos sobre os temas de planejamento, estratégia e gestão, principalmente. Acredita-se que, somente um planejamento adequado alinhado através de uma estratégia principal adequada e orientada ao desempenho efetivo pode permitir a pessoa física e/ou a pessoa jurídica alcançar seus resultados de forma efetiva e orientada ao desempenho superior.

Desenvolvimento

Como referenciado, o ato de planejar é um dos quatro princípios fundamentais para uma gestão eficiente, eficaz e efetiva. Não se pode atingir um resultado satisfatório, principalmente em termos quantitativos, sem primar por este princípio de forma responsável e profissional. Porém, para que se entenda a importância deste princípio se faz necessário desmembrá-lo em tantas partes possíveis para que se possa compreender a sua essência.

De acordo com Kwasnicka (2007), “o processo de planejar é tanto uma necessidade organizacional quanto uma responsabilidade administrativa. Com o planejamento a organização define suas metas baseadas em estimativas e previsões futuras possibilitando traçar um curso a ser seguido por todos os seus colaboradores”. Isso remete a necessidade de responsabilidade no ato de planejar, bem como a necessidade de assumir riscos calculados devido às incertezas do ambiente externo.

Esse pensamento é corroborado por Jones e George (2008), ao entenderem que “planejar é uma atividade difícil porque normalmente os objetivos que uma organização deve perseguir e o melhor modo de fazer isso – que estratégias adotar – não estão imediatamente claros”. Isso diz respeito às incertezas embutidas em estimativas e previsões, já que o futuro não pode ser medido com exatidão. Ainda, de acordo com os autores, “os gerentes assumem riscos quando comprometem recursos organizacionais para perseguir uma determinada estratégia. O sucesso ou o fracasso são um resultado possível do processo de planejamento”.

O pensamento de Drucker (2010) é ainda mais complementar no que diz respeito à dinâmica do ambiente externo em confronto com o papel do gestor: “embora seja vã a tentativa de eliminar risco, e questionável procurar minimizá-lo, é essencial que os riscos assumidos sejam os riscos certos”. Isso clarifica que, embora os riscos não possam ser controlados ou totalmente extinguidos, o gestor deve se certificar de que o risco assumido seja entendível e calculado. Assim, conforme o autor, “o resultado final de um planejamento estratégico deve ser a capacidade de assumir um risco maior, pois esse é o único modo de melhorar o desempenho empresarial. Para aumentar essa capacidade, no entanto, devemos compreender os riscos que assumimos”.

Entretanto, se planejar envolve o compromisso com a responsabilidade e sabendo que o ambiente externo é dinâmico e imprevisível, como ser responsável com algo que não pode ser controlado? De acordo com Kwasnicka (2007), “o planejamento consiste na análise de informações relevantes referentes ao presente e passado que possibilitará uma avaliação da provável situação futura da organização, permitindo que seja traçado um caminho a ser seguido, estabelecendo vantagem competitiva perante seus concorrentes de modo que seus objetivos sejam alcançados”. Ao trabalhar com informações sobre o passado, pode-se estimar o futuro. Isso não é garantia de que o que ocorreu no passado possa vir a ocorrer no futuro, longe disso. Mas o passado pode servir de lição, principalmente para aquilo que não devemos fazer.

A respeito sobre aquilo que não devemos fazer, o pensamento de Drucker (2010) nos ensina que “a primeira coisa a fazer para alcançar o amanhã é livrar-se do ontem”. Isso não quer dizer que o gestor deva esquecer as lições do passado, sejam elas positivas ou negativas. O que ocorre é que para vislumbrar um futuro diferente e promissor o gestor deve entender que a dinâmica do mercado é mutável, ou seja, ele deve acompanhar esse processo de transformação sem resistir a ele. De acordo com o autor, “o planejamento começa com os objetivos do negócio. A maioria dos planos abrange apenas as coisas novas e adicionais que precisam ser feitas – novos produtos, novos processos, novos mercados etc. Mas a chave para fazer algo diferente amanhã é se livrar do que não é mais produtivo, do obsoleto e do obsoleto”.

Nas palavras do autor se torna claro o que é preciso fazer e como fazer. E isso se resume em compromisso e trabalho. Drucker (2010) ensina que “o processo sistemático de se livrar do ontem é um plano por si só – e adequado a muitos negócios. Ele obriga a pensar e agir. Ele disponibiliza pessoas e dinheiro para novas coisas. E cria a disposição para agir”. Ao obrigar o gestor a exercer o ato de pensar e o ato de agir a filosofia do planejamento permite vislumbrar novas ideias que podem criar objetivos maiores e mais realistas, táticas mais ágeis e estratégias que podem ser fontes de vantagens competitivas. Assim, conforme Jones e George (2008), “o resultado de planejar é uma estratégia, uma série de decisões a respeito de quais são os objetivos organizacionais a perseguir, que ações tomar e como usar os recursos para atingir os objetivos”.

Partindo do princípio de que somente com a prática do planejamento contínuo e sistemático é possível obter uma gestão sustentável, Jones e George (2008), observam que “em um ambiente competitivo incerto, os gerentes devem se ocupar do planejamento minucioso para encontrar uma estratégia que lhes permita competir de modo efetivo”. Chiavenato e Sapiro (2003) complementam: “o planejamento deve maximizar os resultados e minimizar as deficiências utilizando princípios de maior eficiência, eficácia e efetividade. Eles são os principais critérios de avaliação da gestão”.

Falando um pouco sobre a relação intrínseca da estratégia com a filosofia do planejamento, existem diversos autores, publicações, modelos e técnicas de gestão sobre o assunto que oferecem suporte para o melhor processo de implementação estratégica. Dentre os mais utilizados, pode-se citar o trabalho do professor Michael Porter e seu Modelo das Cinco Forças, este que auxilia os gestores “a isolar determinadas forças ameaçadoras do ambiente externo” (JONES & GEORGE, 2008); além do modelo de análise de gestão conhecido como SWOT (do inglês *Strengths* – forças, *Weaknesses* – fraquezas, *Opportunities* – oportunidades e *Threats* – ameaças), que é “um exercício de planejamento para identificar forças e fraquezas dentro de uma organização e oportunidades e ameaças no ambiente” (JONES & GEORGE, 2008).

Ainda sobre modelos e técnicas de planejamento, pode-se destacar o Modelo de Excelência da Gestão® (MEG) criado pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) e que é “um modelo de referência e aprendizado que serve para todo tipo e porte de empresa. Suas principais características são: um modelo sistêmico; não prescritível; e adaptável a todo o tipo de organização” (FNQ, 2015). Há o

conhecido BSC® (*Balanced Scorecard*), “criado pelos professores Robert Kaplan e David Norton, e que é uma ferramenta de gestão estratégica que desdobra objetivos estratégicos, visão e missão da organização em indicadores de desempenho para monitoramento estratégico. O BSC permite integrar e coordenar diferentes objetivos e segmentos empresariais no sentido de obter sinergia” (WIKIPEDIA, 2015).

Todos esses modelos e técnicas apresentados são importantes, sem dúvida. Cabe a cada gestor e a cada organização definir qual o modelo ou qual técnica irá utilizar em conjunto com seu processo de planejamento. “A gestão estratégica eficaz é fator crítico de sucesso de uma empresa ou de uma organização. Gestores devem pensar competitivamente, e fazer isto requer estratégia” (BLOCHER *et al*, 2007). Assim, o conceito de estratégia pode ser definido como sendo:

O padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização em um todo coerente. Uma estratégia bem formulada ajuda a ordenar e alocar os recursos de uma organização para uma postura singular e viável, com base em suas competências internas e relativas, mudanças no ambiente antecipadas e providências contingentes realizadas por oponentes inteligentes. (MINTZBERG & QUINN, 2001, p. 20)

Entretanto, como salienta Drucker (2010), “o melhor dos planos se resume a boas intenções, a não ser que resulte em trabalho. O que torna um plano capaz de produzir resultados é comprometer pessoas-chave para trabalhar em tarefas específicas”. Isso indica que o processo de planejamento exige comprometimento com a ação. Um plano ou uma estratégia só terão efeito caso haja alinhamento entre objetivos e recursos. Assim, “o teste de um plano é se a gestão de fato compromete recurso na ação que irá trazer resultados no futuro. Sem esse comprometimento, haverá apenas promessas e esperanças, nenhum plano”. (DRUCKER, 2010)

Com relação aos planos, Jones e George (2008) observam que “quase todos os gerentes ocupam-se do planejamento, e todos deveriam participar dele, porque eles devem tentar prever futuras oportunidades e ameaças. A ausência de um plano resulta, frequentemente, em hesitação, em passos em falso e em mudanças erradas de direção, o que pode prejudicar uma organização ou mesmo causar um desastre”. Nesse sentido, os autores apontam que “o planejamento é importante por quatro razões principais”:

(1) O planejamento é uma maneira útil de fazer os gerentes participarem da tomada de decisão sobre os objetivos e estratégias adequados para uma organização. O planejamento efetivo dá a todos os gerentes a oportunidade de participar da tomada de decisão.

(2) Planejar é necessário para dar à organização uma noção de direção e propósito. Um plano estabelece os objetivos que uma organização tentará atingir e quais as estratégias que pretende usar para atingi-los. Sem a noção de direção e propósito que um plano formal fornece, os gerentes podem interpretar suas próprias tarefas e papéis de modo que lhes for mais conveniente. O resultado será uma organização que busca vários objetivos, frequentemente

conflitantes, e um grupo de gerentes que não colabora nem trabalha bem em conjunto. Ao determinar quais são os objetivos e as estratégias organizacionais importantes, um plano mantém os gerentes no rumo, para que usem efetivamente os recursos sob seu controle.

(3) Um plano ajuda a coordenar os gerentes de diferentes funções e divisões em uma organização para garantir que eles sigam na mesma direção. Sem um bom plano, é possível que os membros da produção produzam mais produtos do que os membros de vendas podem vender, resultando em estoque não vendido.

(4) Um plano pode ser usado como dispositivo para controlar os gerentes dentro de uma organização. Um bom plano especifica não só com quais objetivos e estratégias a organização está comprometida, mas também quem é responsável por colocar as estratégias em ação a fim de atingir os objetivos. Quando os gerentes sabem que serão responsabilizados por alcançar um objetivo, eles ficam motivados a dar o melhor de si para garantir que ele seja alcançado. (JONES & GEORGE, 2008, p. 266)

A temporalidade dos planos parece indicar um certo sincronismo de entendimento entre os diversos autores da área de gestão. Falam de curto, médio e longo prazos em intervalos de tempo razoavelmente bem definidos. “Os gerentes geralmente distinguem entre planos de longo prazo, com duração de cinco anos ou mais; planos de prazo intermediário, com duração entre um e cinco anos; e planos de curto prazo, com duração de um ano ou menos” (JONES & GEORGE, 2008).

Em contraposição, Drucker (2010) observa que “curto prazo” e “longo prazo” não são determinados por nenhum intervalo de tempo definido. Uma decisão não é de curto prazo porque ela leva apenas alguns meses para ser realizada. O que interessa é o intervalo de tempo ao longo do qual ela precisa se tornar efetiva”. Isso faz muito sentido se pensarmos em decisões adotadas por setores de P&D, por exemplo. Uma decisão que indica criar um novo medicamento, considerando a fase inicial até a fase de testes pode ser considerada de curto prazo envolvendo um período de mais de 10 anos! No final pode ser que, após o período de testes, o novo medicamento não seja produzido e o projeto seja cancelado.

Nesse sentido, para diminuir os impactos de revés sobre os processos decisórios, Oliveira (2005) indica que “o planejamento envolve um modo de pensar sobre certas indagações, que fazem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde, a finalidade de se fazer um planejamento é estar orientando a organização para a tomada de decisões”. Drucker (2010) complementa: “planejar qual é nosso negócio, planejar qual será e qual deveria ser precisam ser coisas integradas. O que é de curto prazo e o que é de longo prazo é então decidido pelo intervalo de tempo e pelo caráter futuro da decisão. Tudo o que é planejado se torna imediatamente trabalho e compromisso”. Assim, conforme o autor, “a habilidade que precisamos ter não é a de planejar a longo prazo. É de tomar decisões estratégicas ou talvez a de fazer um planejamento estratégico”.

Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), “o planejamento estratégico está relacionado com os objetivos estratégicos de médio e longo prazo que afetam a direção ou a viabilidade da empresa. Mas, aplicado isoladamente, é insuficiente, pois não se trabalha apenas com ações imediatas e operacionais: é preciso que, no processo de planejamento estratégico, sejam elaborados de maneira integrada e articulada todos os planos táticos e operacionais da empresa”. Com relação aos planos táticos e operacionais:

O planejamento tático tem como objetivo aumentar os resultados de determinada área, não da organização como um todo. Buscando a decomposição dos objetivos, estratégias, e políticas estabelecidos no planejamento estratégico. Ele deve ser executado pelos níveis organizacionais intermediários, visando à utilização eficiente dos recursos disponíveis para o alcance dos objetivos fixados, seguindo políticas orientadas para o processo estratégico de decisão da organização.

O planejamento operacional é considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, métodos de desenvolvimento e implementação estabelecida. Nesta situação têm-se os planos de ação ou planos operacionais. Sendo desenvolvido pelos níveis organizacionais inferiores, tendo como foco as atividades diárias. (OLIVEIRA, 2005, p. 19)

O planejamento estratégico é conceituado, de acordo com Drucker (2010), como sendo “o processo contínuo de, sistematicamente, tomar decisões presentes que envolvam riscos, com o maior conhecimento possível de sua futuridade; organizar sistematicamente os esforços necessários para levar a efeito tais decisões; e medir os resultados dessas decisões em relação às expectativas, por meio de um feedback organizado e sistemático”. Ainda:

Os planos estratégicos são respostas aos desafios e oportunidades do ambiente e dos sistemas internos. A definição do plano estratégico varia de uma organização para outra, assim como a maneira de atuar no mercado e a forma de competir. Em alguns casos, a concentração em determinados negócios e desfazer-se de outros, consiste na forma de concorrer com outras organizações, fazendo com que elas se associem em parcerias estratégicas. As organizações usam diversas estratégias simultâneas, dependendo das circunstâncias. As estratégias empresariais podem ser classificadas em algumas categorias principais, apesar de cada organização ser diferente, mas, no entanto, não há uma classificação universal, que abrange todas as estratégias. (MAXIMIANO, 2005, p. 351)

Para Drucker (2010), “no planejamento estratégico, as medições colocam problemas bem reais, sobretudo problemas conceituais. No entanto, justamente porque o que medimos e como medimos determina o que será considerado relevante e, assim, determina não só o que vemos, mas o que nós – e os outros – fazemos, é que as medições são tão importantes no processo de planejamento”. Portanto, esta é a fase mais importante do planejamento, pois é nela que o gestor pode verificar os desvios e propor medidas de correções de curso para que o processo de planejamento cumpra os

objetivos propostos. Sem saber se as metas estão sendo atingidas, o gestor não tem como controlar o processo de planejamento.

Conclusão

A Administração é uma ciência indispensável em qualquer atividade humana, seja ela econômica, seja ela social. A gestão efetiva condiciona o melhor aproveitamento de recursos (estruturais, capitais, humanos, relacionais), aproveitando as melhores oportunidades e, conseqüentemente, contribuindo para o progresso. Gerir pode ser considerado uma arte, pois levando em conta a contínua transformação dos ambientes econômicos, fiscais, legais, sociais, entre outros, não é tarefa fácil para o tomador de decisões diário escolher a melhor alternativa dentre as diversas possibilidades para se apoiar. Entretanto, apesar de um mundo com ambientes cada vez mais “voláteis”, a gestão alinhada a um planejamento efetivo é a única alternativa viável para o alcance do sucesso nas relações de troca. Neste caso, planejar com efetividade é, em última análise, vital.

Este estudo deixa claro a essencialidade de se praticar rotineiramente a filosofia do planejamento nas organizações, inclusive no cotidiano das pessoas físicas. Acredito que muito das deficiências que se revelam nas gestões empresariais atuais se dão em decorrência da falta da prática da cultura do planejamento, especialmente, na rotina da organização financeira e orçamentária das famílias. Não há uma cultura sólida que remeta à gestão adequada do orçamento familiar no Brasil, onde tal educação deveria iniciar-se desde os tempos de escola primária. Há diversos outros exemplos que sugerem os efeitos da falta da filosofia do planejamento, como àqueles que se revelam nas empresas públicas e privadas. São estradas que levam o nada para lugar nenhum; saneamento básico e infraestrutura básica insuficientes; ensinos básico e regular destoantes do ensino superior, além de métodos de ensino inflexíveis e pouco práticos; descontrole sobre as finanças pessoais e alto grau de inadimplência; “maquiagem” de relatórios contábeis corporativos, bem como o uso de “pedaladas fiscais”; cultura do assistencialismo, da vantagem pessoal e da sonegação de impostos; entre outros.

Referências

BLOCHER, Edward J.; [et al]. *Gestão estratégica de custos*. Tradução: Sérgio Alexandre Souza; Wilson J. A. Julian. 3ª edição. São Paulo: McGraw-Hill, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DRUCKER, Peter F. *Gestão*. Tradução: Luis Reyes Gil. Rio de Janeiro: Agir, 2010.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. *Modelo de Excelência da Gestão*. Disponível em: < <http://www.fnq.org.br/avalie-se/metodologia-meg/modelo-de-excelencia-da-gestao>>. Acesso em: 27 Set. 2015.

HESSEL, Rosana. *Sem saída, 191 mil empresas fecharam as portas no país em 2015*. Caderno de economia do website em.com.br. Belo Horizonte: Jornal Estado de Minas, 10 de Ago de 2015. Disponível em: <<http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/>

08/10/internas_economia,676815/sem-saida-191-mil-empresas-fecharam-as-portas-no-pais-em-2015.shtml>. Acesso em: 23 de Set de 2015.

JONES, Gareth R.; GEORGE, Jennifer M. *Administração contemporânea*. Tradução: Maria Lúcia G. L. Rosa. 4ª edição. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

JUNTA COMERCIAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Relação por ano das estatísticas*. Porto Alegre: JUCERGS, 2015. Disponível em: <http://www.jucergs.rs.gov.br/p_estatisticas.asp>. Acesso em: 23 de Set de 2015.

KWASNICKA, Eunice Lacava. *Introdução à administração*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2007.

MAXIMIANO, Antonio Cesar. Amaru. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James B. *O processo da estratégia*. 3ª edição. Porto Alegre, Bookman, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. 22ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005, 22º edição.

WIKIPEDIA. *Balanced scorecard*. Disponível em:<https://pt.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard>. Acesso em: 27 Set. 2015.

Capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública: inferindo limites e possibilidades para a gestão pública operacional



Bureaucratic and political capacities in the public administration: inferring limits and possibilities for the operational public management

Alexander Cambraia N. Vaz <cambraia04@gmail.com>

Doutor em Ciência Política (UFMG), Professor Doutor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Professor Associado da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, Brasil

Recebido 29-mai-16 **Aceito** 22-jun-16

Resumo O artigo analisa os arranjos político-institucionais que conferem ao Estado capacidades para o equacionamento, equilíbrio e construção de sinergias com os diversos grupos componentes do tecido social no âmbito de implantação de seus projetos. Embora as capacidades burocráticas do Estado sejam patentes e reconhecidas como significativas no âmbito da gestão pública, o cenário atual exige do ator muito mais o aperfeiçoamento de capacidades políticas para garantia de legitimidade na implementação de seus respectivos projetos socioeconômicos. Pressupõe-se, assim, que programas e ações estatais que conseguem alinhar autonomia burocrática com capacidade de lidar e trabalhar as demandas advindas dos grupos socioeconômicos e políticos tendem a ser aqueles mais inovadores e bem-sucedidos. Isso se daria por eles congregarem, ao mesmo tempo, capacidades técnicas e operacionais para o trabalho à capacidade de compreensão das necessidades e inputs da rede de agentes envolvidos no processo. Realiza-se testes inferenciais dessa hipótese com dados gerados a partir da integração de três bases de informações diferentes: o SigPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual), o banco de filiações a partidos políticos do Tribunal Superior Eleitoral e, por fim, o banco de servidores federais disponibilizado pela Controladoria-Geral da União, tomando por base o período 2004 a 2009. As principais conclusões são de que, de fato, existem correlações importantes entre maiores capacidades burocrática e política e capacidade de

apresentar melhores resultados em políticas públicas. Em especial, o desenvolvimento de capacidades políticas parece recrudesce as próprias capacidades burocrática, gerando um movimento de retroalimentação que apenas tende a promover a melhoria da gestão pública de uma maneira geral.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Burocracia; Interfaces Sócio-Estatais.

Abstract *The article analyzes the political-institutional arrangements which give the State capabilities for a settling, balance and build synergies with the various groups components of the social fabric in the context of deployment of its projects. Although bureaucratic capacities of the State are recognized as being significant in the context of public management, the current scenario requires the actor much more the improvement of political capabilities for guarantee of legitimacy in the implementation of their respective socioeconomic projects. It is thus assumed that programs and actions aid that can align bureaucratic autonomy with capacity of dealing and work the demands arising from the socioeconomic and political groups tend to be those most innovative and successful, since bringing together, at the same time, technical and operational capacities for the work to the capacity of understanding of the needs and inputs of the network of agents involved in the process. Inferential tests are held regarding this hypothesis with data generated from the integration of three different data bases: The SigPLan (System of Management Information and Planning of the Multiannual Plan), the data of the affiliations to political parties of the Superior Electoral Court and, finally, the database servers offered by the Federal Union Controladoria-Geral, taking as a basis the period 2004 to 2009. The main conclusions are that, in fact, there are significant correlations between larger capacities bureaucratic and political and ability to present better results in public policies. In particular, the development of political capabilities seems resurgence own capacities bureaucratic, generating a movement of feedback that only tends to promote the improvement of public management in general.*

Key words: Development; Bureaucracy; Socio-State interfaces.

Os últimos anos têm se revelado desafiadores para os Estados em termos de capacidade e efetiva promoção de suas tarefas e responsabilidades (Fehr and Fischbacher, 2004; Howlett & Ramesh, 2003; North et al, 2009; Evans, 2003, 2011). Especialmente no caso daqueles de concepção democrática, vale dizer, parece que os desafios se mostram ainda mais recrudesce. Esses Estados precisam materializar a combinação entre, por um lado, pró-ativismo estatal no âmbito socioeconômico (ao promover projetos de investimento, estratégias de financiamento, políticas de seguridade social, políticas de proteção social, dentre outras ações de caráter público-governamental) e, por outro lado, a estruturação e administração dos consensos e acordos próprios e característicos do sistema democrático-liberal (Rosanvallon, 2004; Sintomer, 2010). Assim, esses Estados são chamados a atuar não apenas com base em suas capacidades estritamente burocráticas, mas, também, focados em capacidades políticas como mote de promoção de suas estratégias e ações. A combinação desses dois elementos, política e burocracia, é que potencializaria a atuação estatal em patamares mais eficientes nesses “novos tempos” (Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Vaz, 2015).

O objetivo desse artigo consiste em avaliar tal assertiva. É possível afirmar que a combinação de capacidades burocráticas e políticas atue, de fato, como propiciador, ou catalisador, da obtenção de melhores resultados na implementação dos projetos e estratégias governamentais? Por quê? Em qual sentido? Sob quais circunstâncias? A despeito da robustez da construção literária que lida com as acepções de eficiência estatal referentes às capacidades no âmbito estrito da burocracia (Howlett & Ramesh, 2003; Evans, 2011), ainda não foi possível estabelecer o mesmo para o caso das acepções de caráter político. Assim, ocupa-se o presente trabalho da investigação de padrões avaliativos que correlacionem essas duas dimensões numa perspectiva valorativa e sob métricas comparáveis.

Para lidar com a temática, o texto segue organizado em cinco seções, para além dessa breve introdução. A primeira seção busca estabelecer um modelo teórico de análise, ao sistematizar a perspectiva dos arranjos político-institucionais como método para correlação das capacidades burocrática e política de atuação do Estado, definindo ambas as dimensões ao longo da discussão. A segunda seção, de caráter eminentemente metodológico, dedica-se a estabelecer uma estratégia de teste empírico do modelo teórico elencado. Toma-se por objeto de estudo e comparação diferentes Órgãos do governo federal, com base em indicadores definidores de capacidades política e burocrática, trabalhados sob a égide de índices sintéticos estruturados com métricas comparáveis.

Para isso, o trabalho utiliza como fonte de dados três diferentes bancos de dados referentes à administração pública federal, sendo o banco de dados do antigo SigPLan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual), o banco de filiações a partidos políticos do Tribunal Superior Eleitoral e, por fim, o banco de servidores federais disponibilizado pelo Controladoria-Geral da União. A terceira seção realiza a análise efetiva dos dados, tendo por perspectiva comparativa os diferentes Órgãos eleitos. A quarta seção é dedicada a uma análise de cunho inferencial dos dados. As considerações finais seguem na quinta e última seção.

A dinâmica de modelagem do Estado democrático

Grosso modo, é possível identificar na Economia Política duas macro visões acerca da relação entre democracia e ação estatal. Por um lado, autores que defendem a dimensão estritamente política como sistema gerador e definidor das decisões estratégicas do Estado. Sen (2000), por exemplo, enfatiza a importância da democracia como sistema propiciador de um ambiente institucional estimulador do desenvolvimento em função de alguns elementos que lhe seriam característicos, como a garantia das liberdades individuais, a garantia de cumprimento de contratos, dentre outros.

A seu turno, temos autores que defendem, que, na verdade, a celeridade dos processos desenvolvimentistas seria incompatível com os ritos e principais aspectos políticos ligados ao sistema democrático, devendo a ação estatal se focar muito mais no desenvolvimento e melhoria da sua estrutura burocrática (Leftwich, 1998; White, 1998). A democracia criaria uma série de elementos impeditivos ao desenvolvimento, especialmente nas suas fases iniciais, como o *trade-off* entre anseios de mo-

dernização industrial e a necessidade de eventuais redirecionamentos de fontes de investimento a outros tipos de ativos, como o caso das políticas de seguridade social.

Ambas as construções teóricas guardam, decerto, argumentos importantes e relevantes para suas respectivas defesas, mas, nesse estudo, buscaremos abordar as duas ao mesmo tempo. Trabalharemos sob a hipótese de que Estados que combinam capacidades burocráticas e políticas tendem a obter melhores resultados em relação àqueles que não conseguem arregimentar ambas as dimensões. E que, em adição, diferentes combinações dessas capacidades fazem gerar diferentes variações no grau de sucesso passível de ser alcançado no âmbito das ações governamentais. Assim, pressupomos que quão maiores as capacidades tanto política, quanto burocrática do Estado, maiores as possibilidades de legitimação e capacitação do planejamento e gestão das políticas públicas.

As capacidades burocráticas guardam estreita relação com o próprio processo estatal de formulação de políticas no âmbito decisório governamental (Faria, 2007). A construção da agenda política é entendida como um processo coletivo e conflituoso, concretizando-se seja por meio de diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados (Howlett & Ramesh, 2003); por iniciativa interna do governo e mobilização social em função de compromissos assumidos nas eleições (Finnemore, 1996); ou, ainda, pela atuação da burocracia pública no encaminhamento das demandas setoriais (Jann e Wegrich, 2007).

Dado esse contexto de formulação, as capacidades burocráticas se consubstanciariam, segundo Evans (2011), no potencial do Estado de combinar, ao mesmo tempo, *autonomia* e *parceria* com os diversos grupos envolvidos no processo. A autonomia estatal seria fator primordial de “proteção” do Estado às investidas e interesses dos grupos privados econômicos, consistindo na capacidade da burocracia de fomentar o desenvolvimento em parcerias com os agentes econômicos (buscando obter consensos e perspectivas comuns acerca do projeto de desenvolvimento a ser implantado), mas sem se estruturar numa posição de dominação pelas elites empreendedoras locais. Para isso, todo o corpo burocrático deveria ser formado numa perspectiva weberiana forte, isto é, formada por profissionais altamente qualificados, calcados na meritocracia, com remuneração compatível a seus respectivos cargos, estabilidade e possibilidades claras de ascensão profissional.

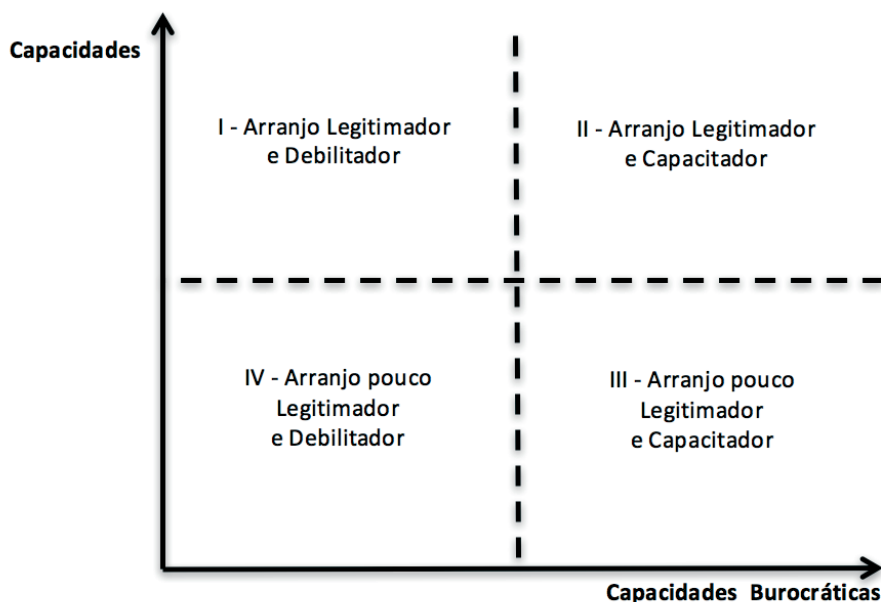
No que concerne às capacidades políticas, sua concretização se daria, segundo Pires e Vaz (2014), sob a égide das chamadas *interfaces sócio-estatais*, que seriam canais de contato entre Estado e sociedade materializados nos programas do governo sob a égide de um amplo leque de formatos não necessariamente restritos aos tipos que usualmente chamam mais a atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os conselhos setoriais e as conferências temáticas. As interfaces poderiam se manifestar sob formatos distintos, variando os tipos de institucionalidades potencialmente presentes na relação Estado-sociedade, como: ouvidorias; reunião com grupos de interesse; audiências públicas; discussões em conselhos setoriais; discussões em conferências temáticas; consultas públicas; sítios de internet; telefones; ações pontuais governamentais; dentre outras.

Essa miríade de canais seria concretizada no âmbito das burocracias estatais através da institucionalização de procedimentos, ou arranjos político-institucionais, dotados de desenhos e fluxos diversos e diferenciados, moldados de forma a dar conta de todos os processos intrínsecos e característicos de cada qual. Supostamente, determinados arranjos político-institucionais teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, face à adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (Vaz, 2011). O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão.

O importante a perceber no processo de construção de capacidades políticas e burocráticas do Estado é que não há contradição em suas respectivas formulações (Gomide e Pires, 2012). Na verdade, existem tendências claras de existência de variações dessas capacidades mesmo entre setores de um mesmo Estado, como no caso brasileiro, congregando a existência de órgãos que são mais capazes politicamente, órgãos que são mais capazes burocraticamente e órgãos que efetivamente conseguem equilibrar ambas as capacidades (Vaz, 2015). Assim, dada essa inexistência de contradição entre ambas as dimensões, os arranjos sócio-políticos catalizadores da ação do Estado podem ser sumarizados em quatro tipos ideais, ou “tipos puros” (Gráfico 1).

Em primeiro lugar, temos o caso dos arranjos que congregam baixa capacidade tanto em termos burocráticos, quanto em termos políticos. Nesse caso, o Estado é relativamente incapaz de compreender as interfaces sócio-estatais mais prementes à legitimação de seu projeto de ação, bem como apresenta deficiências importantes em termos tanto de regulamentação jurídica, quanto organizacional, desses projetos. Esse tipo de arranjo parece estar próximo àquele que Evans (2004) descreveu como base do Estado *Predatório*.

Gráfico 1 - Esquema analítico conjunto das capacidades do Estado para implementação de políticas públicas



Fonte: Gomide e Pires (2012)

O segundo tipo de arranjo sócio-político tomado como “tipo puro” a ser citado é aquele que combina alta capacidade burocrática, mas pouca capacidade política. Esse tipo de arranjo conta com equipes de gestão e empreendimento altamente especializadas, conformando grupos de técnicos e especialistas que detêm significativo conhecimento da política tratada. Todavia, a capacidade dessa equipe de lidar com as demandas da sociedade, beneficiária última de suas atividades e ações, é baixa. Assim, essas equipes tendem a ser incapazes tanto de elucidar as interfaces sócio-estatais mais prementes aos seus respectivos objetivos, quanto de efetivamente lidar com aquelas que eventualmente tendem a lidar. Esse tipo de arranjo para se ajustar, em certa medida, àquele próprio dos *Estados desenvolvimentistas clássicos* (Evans, 1995).

O terceiro arranjo sócio-estatal é o oposto do anterior, agregando, ao mesmo tempo, alta capacidade política, mas baixa capacidade burocrática. Assim, esses arranjos congregam elementos que contribuem sobremaneira para a legitimação dos Estados, com a criação de mecanismos de *accountability*, dentre outros, mas contando com um corpo técnico pouco afeto e capaz de lidar com a temática. Esse tipo de arranjo parece se aproximar à lógica própria do Estado *Intermediário* descrito por Evans (2004). O último arranjo a ser citado concerne àquele que congrega, de maneira satisfatória, tanto capacidade política, quanto burocrática. Nesse caso, existe um corpo técnico com conhecimentos e potencial de gestão que contribuem para o sucesso das ações. Em adição, esse corpo técnico congrega de capacidade para negociar com os diversos atores interessados no processo, através das interfaces sócio-estatais. Esse tipo de arranjo parece ser aquele que tende a contribuir de maneira

mais premente para os desafios imputados ao Estado democrático-liberal, de combinar ativismo estatal e capacidade política de negociação.

A estruturação desse referencial teórico-analítico é importante, assim, no sentido de prover bases de análise e de categorização dos arranjos sócio-políticos empregados pelo Estado no âmbito de suas atividades e ações, especialmente se consideramos os desafios que são imputados ao país que combina ativismo estatal e a citada capacidade política. Em especial, o modelo nos confere uma aproximação inicial significativa acerca do modo pelo qual o Estado estrutura dados arranjos sócio-políticos nesse sentido. Mas o que esse modelo ainda não nos informa concerne à própria definição operacional desses arranjos. Na verdade, ele faz exatamente o oposto: ele os pressupõe e, portanto, também prescinde de sua definição, como elemento que lhe confira sustentação. Assim, a próxima seção se ocupa de prover as bases metodológicas para a realização do teste empírico desse modelo.

Estratégia Metodológica

A grande questão a ser respondida pelo modelo aqui alijado concerne em saber se, de fato, existe uma relação positiva entre maiores capacidades burocráticas, políticas e resultados em políticas públicas. Com fins de respondê-la, importa trazer à baila uma estratégia metodológica que seja capaz de operacionalizá-la empiricamente. Essa tarefa envolve pelo menos quatro importantes focos de atuação. Em primeiro lugar, importa definir o objeto a ser tomado como foco de análise.

Tradicionalmente, as avaliações de capacidades estatais se organizam tendo como ponto de partida a seleção de determinados substratos burocráticos, bem como determinados arranjos político-institucionais, procedendo, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre as políticas públicas (Vaz, 2011). Diferentemente, este trabalho inverte a lógica de abordagem e toma como ponto de partida e por objeto de estudo os Programas e órgãos federais que compõem os Planos Plurianuais (PPAs) 2001- 2003, 2004-2007 e 2008-2011 e, a partir deles, avalia a existência, incidência e distribuição dos referidos substratos e arranjos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais panorâmica e abrangente destes últimos nas ações do governo federal brasileiro.

Em segundo lugar, importa a escolha de variáveis e indicadores que concretizem os conceitos de capacidades política e burocrática aqui trabalhados. Os principais aspectos das capacidades burocráticas estatais seguem as disposições clássicas de Evans e Skocpol (1985) e Evans e Rauch (2000), que trabalham essa dimensão sob os auspícios dos conceitos de expertise burocrática, que mensura a qualidade dos recursos humanos disponíveis, bem como de potencial de autonomia do corpo técnico, que mensura o grau de liberdade de ação do corpo técnico. Os órgãos podem ser dotados de recursos humanos altamente qualificados, mas, ao mesmo tempo, altamente comprometidos com arranjos de determinados interesses partidários. Daí a importância de investigar variáveis operacionais relevantes elegidas para análise, como *mandato principal da carreira*, *tempo médio de serviço público*, dentre outras (Quadro 1).

Além das capacidades burocráticas, Pires e Vaz (2014) traçam guias operacionais das capacidades políticas focando a entressão das *interfaces sócio-estatais* sob as suas diversificadas formas de manifestação (tal como visto linhas acima) e, principalmente, sua caracterização em termos de capacidade de abrangência e de tipos de públicos entrevistados. Assim, os mecanismos são divididos em duas subdimensões: Interfaces Coletivizadas e Interfaces não-coletivizadas. Determinado órgão pode conter ambos os tipos de interfaces, mas em proporções e com pesos diferenciados no âmbito de suas ações. Nessa linha, importa considerar não apenas a presença das interfaces, mas, em sentido mais estrito, a presença em maior proporção daqueles tipos cujos respectivos desenhos sejam capazes de promover integração mais ampla e mais periódica da sociedade no âmbito do planejamento e gestão correlatos ao seu objeto de atuação.

Quadro 1 – Matriz analítica para classificação dos Órgãos desenvolvidos pelo Estado sob a égide de suas capacidades

Dimensão	Categoria		Variável / Indicador	Mensuração		Peso
				Unidade	Formato	
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Mandato principal da Carreira	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática	%	Contínuo (Variável)	0,100
		Mandato de Especialista	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	%		0,100
		Longevidade no serviço público	Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Anos		0,100
		Servidores requisitados de outras agências	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	%		-0,100
		Salários competitivos	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	R\$		0,100
	Autonomia	DAS políticos	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	%		-0,250
		Técnicos políticos	Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	%		-0,250

Dimensão	Categoria		Variável / Indicador	Mensuração		Peso
				Unidade	Formato	
Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	<i>Ouvidoria</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que utilizam Ouvidoria	#	Contínuo (Variável)	0,100
		<i>Reuniões grupos interesse</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizam Reunião com Grupos de Interesse			0,100
		<i>Website / Telefone gratuito</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato			0,100
	Interfaces Coletivizadas	<i>Audiência Pública</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública			0,175
		<i>Consulta Pública</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública			0,175
		<i>Conselho Gestor</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez			0,175
		<i>Conferência Temática</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez			0,175

Fonte: Elaboração própria

O terceiro foco de atenção metodológica, já dadas a forma e o mote de operacionalização das dimensões aqui trabalhadas, concerne ao método de estabelecimento de correlação entre ambos, ou, em outras palavras, consiste em compreender o que são os graus de variação dessas próprias capacidades¹. Decerto, a forma mais direta e objetiva de avaliar esses órgãos consiste na elaboração de índices sintéticos acerca das dimensões de capacidade burocrática e capacidade política, tendo por base as variáveis que lhes servem de composição (Feres e Villatoro, 2013). O método, nessa linha, consiste em estabelecer um sistema de pontuação às variáveis que operacionalizam ambas as capacidades e, então, classificá-las dentre os tipos puros aqui trabalhados: arranjos capacitadores, debilitadores, legitimadores ou pouco legitimadores das políticas (Gráfico 1).

Para isso, a cada dimensão de análise são atribuídos pesos específicos: a dimensão de capacidades burocráticas recebe peso igual a 1 (um) e esse peso é distribuído igualmente dentre suas duas subdimensões, Corpo Técnico (0,5) e Autonomia (0,5), sendo que, dentro de cada qual, o valor é redistribuído igualmente dentre suas respectivas variáveis; já no caso das capacidades políticas, a avaliação é feita por temática, seguindo a lógica de *ecologia* da participação (Pires e Vaz, 2014). Assim, cada área temática recebe peso igual a 1 (um), o qual é redistribuído igualmente dentre suas subcategorias e variáveis, seguindo o mesmo modelo das capacidades burocráticas. Esse formato de divisão do peso contribui para a diminuição do grau de arbitrariedade na sua atribuição.

1 O que queremos dizer de um Estado com maior ou menor capacidade política e/ou burocrática? Em relação a que elemento(s) estamos considerando essa variação? Em outras palavras, o Estado é mais ou menos capaz em relação a quê, exatamente? O desafio aqui, note-se, perpassa a definição empírica dessas capacidades e exige que se traga à baila medidas efetivas de valoração dessas últimas em termos de escala e atribuição de valores, definindo a própria metodologia ou o modo de mensuração do processo.

Por fim, o quarto aspecto metodológico envolvido no trabalho concerne às fontes de dados utilizadas. Para cumprir esse objetivo, três bancos de dados são analisados: o banco de dados do SigPlan²; o banco de dados de informações de servidores federais, disponibilizado pelo Controladoria-Geral da União; e, por fim, o banco de dados de filiações a partidos políticos, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Essas três bases de dados são utilizadas em conjunto nesse trabalho, sendo que a grande questão que lhes envolve concerne à necessidade de se perfazer sua integração. O processo foi realizado segundo o procedimento de *matching* tendo por base algoritmo determinístico de correlação entre o nome, CPF e órgão de trabalho dos indivíduos. A base de dados resultante tem por unidade de análise os Órgãos componentes do governo federal no período de 2004 a 2009, contendo todos os indicadores elencados como relevantes para operacionalização das dimensões de capacidades políticas e burocráticas aqui trazidas à baila.

Capacidades políticas e burocráticas: as “Ilhas de Participação”

O processo metodológico aqui adotado permitiu, enfim, a geração de uma base de dados contendo as informações pressupostas para operacionalização das dimensões de capacidades burocráticas e políticas (Quadro 1). A primeira questão a ser analisada nesse contexto concerne à distribuição dos dados dentre as variáveis e indicadores pretendidos. Se considerarmos os anos extremos do período de tempo aqui considerado, sendo os anos 2004 e 2009, é possível perceber variações relevantes (Tabela 1).

2 O Sigplan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais (Ollaik e Medeiros, 2010).

Tabela 1 – Frequências simples das dimensões consideradas para análise, segundo tipo e sentido do indicador – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)	
			2004	2009
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	11,86	22,36
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	67,16	62,81
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado pro Órgão grama têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	5,1	11,9
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	16,5	16
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	5.410,5	6.928
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	37,9	39,1
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	38,4	39,9
Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	26,0	41,1
		Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	31,2	53,9
		Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	20,7	24,5
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	8,3	27,8
		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	7,7	17,4
		Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	19,1	32,0
		Proporção de Órgãos que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	5,0	17,4

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

Podemos perceber no caso da dimensão de capacidades burocráticas, por exemplo, que o primeiro indicador, relativo à proporção de técnicos envolvidos no órgão que pertencem a alguma carreira pública de temática específica de seu trabalho, aumentou, no geral, de aproximadamente 11,9% para 22,4%. Isso quer dizer que, dentre os órgãos considerados para análise, tem sido cada vez mais frequente a presença de técnicos concursados dentre uma carreira da própria temática, o que contribui para a *expertise* e a menor rotatividade no desenvolvimento dos trabalhos.

Essa suposição de melhoria da gestão parece se corroborar a partir dos demais indicadores. O tempo médio de permanência dos técnicos trabalhando em determinado órgão, por exemplo, era de pouco mais de 5 anos em 2004 e subiu para mais de 11 anos em 2009. Isso demonstra que a burocracia

vem alocando técnicos ligados à temática nos seus programas e órgãos, bem como que esses técnicos têm permanecido nas suas respectivas funções, tendo possibilidade de efetivamente desenvolverem trabalho de longo-prazo e com maior consistência. Como aporte a tal colocação, outras duas informações podem ser relevantes.

Primeiro, a proporção média de requisitados caiu de 16,5% para 16%. Embora seja um percentual relativamente pequeno de queda, é importante notar que, ao menos, essa proporção não subiu, indicando que técnicos de programas e órgãos especializados estão sendo mantidos em seus respectivos postos de *expertise*. Em segundo lugar, o salário médio da administração pública subiu mais de 28%, passando de R\$ 5.410,00 para R\$ 6.928,00, o que dá uma média anual de incremento por volta de 5,7%, não apenas acompanhando, mas até mesmo superando a inflação do período, que teve uma média anual de 5,1%. Essa diferença implica aumento real de renda para os servidores públicos de uma maneira geral.

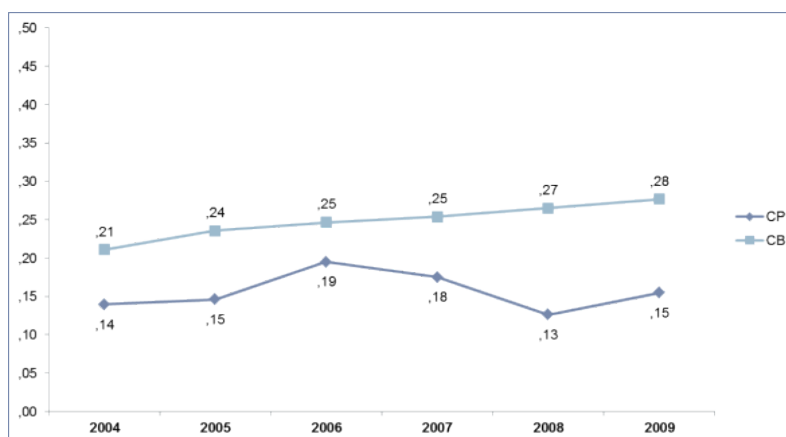
Para além das capacidades burocráticas, importa notar que o governo também vem desenvolvendo importantes avanços em termos de capacidades políticas. A proporção de órgãos que participavam e colocavam seus programas em debate em conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo, passou de 19% em 2004 para mais de 32% em 2009, aumento real de 13 pontos percentuais. Nessa mesma linha, é relevante notar que as audiências e consultas públicas também vêm sendo cada vez mais adotadas. Consideradas em conjunto, sua média de adoção em 2004 girava em torno de 8% dos órgãos de uma maneira geral. Já em 2009, essa média sobe para praticamente 23%, o que implica um aumento real de 15 pontos percentuais no período. Seja pela força da lei, seja pela própria disponibilidade dos gestores, é visível a abertura cada vez maior à discussão que os órgãos vêm se propondo, muito embora seja possível afirmar, também, que menos de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do governo federal se disponibilize à utilização desses instrumentos para gestão e incremento de contato com a sociedade.

Assim, de forma geral, não é difícil perceber a existência de certa tendência nos dados apresentados. Entre 2004 e 2009, parece que o governo tem melhorado suas capacidades burocráticas, bem como se disposto a garantir maior transparência e contato com a sociedade no âmbito de sua gestão. Para checar com maior acuidade essa tendência, foram calculados os índices efetivos de capacidades burocráticas e políticas, tendo por base as disposições de pesos indicadas no Quadro 1. De fato, os resultados apresentados parecem corroborar essa percepção de tendência (Gráfico 2).

Claramente, nota-se tendência de alta para os dois índices considerados. No caso do índice de Capacidade Burocrática, ele parte de um patamar de 0,21 em 2004, para um patamar de 0,28 em 2009, o que confirma as suposições de relativa melhoria na gestão burocrática dentre o período considerado. Já no caso das Capacidades Políticas, nota-se maior variabilidade ao longo do tempo, muito embora ainda também se perceba tendência de alta. O índice parte de um patamar de 0,14 em 2004 e chega em 2009 a 0,15. Todavia, em 2006, por exemplo, ele atinge um pico de 0,19. Existem diversos fatores que podem explicar essa variação, mas, talvez, o mais importante seja o fato

de que muitas das interfaces sócio-estatais adotadas pelos órgãos não terem caráter compulsório, dependendo basicamente da vontade do gestor para sua adoção.

Gráfico 2 – Índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

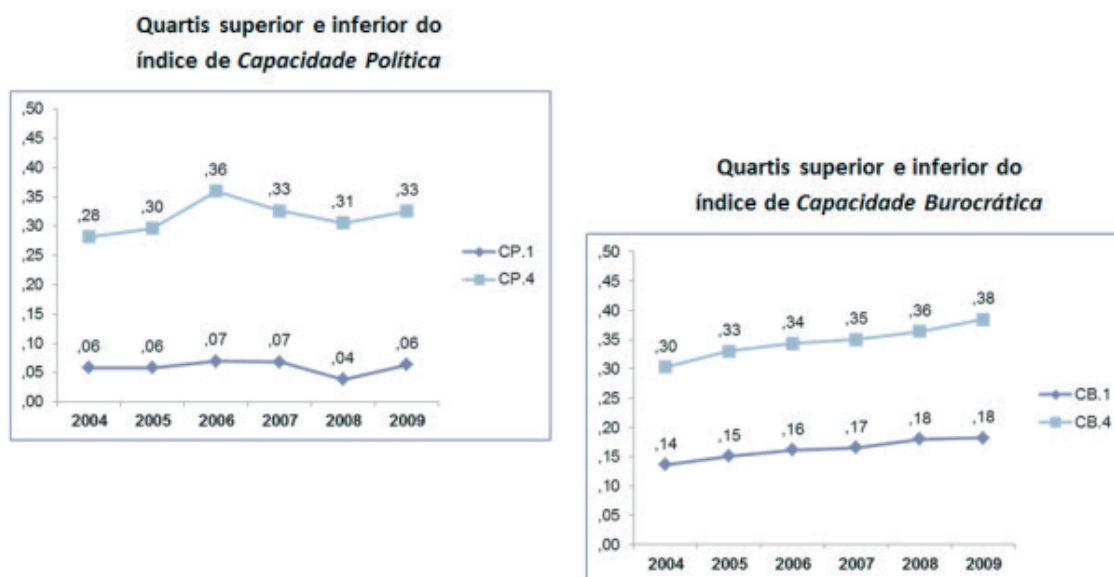
Se considerarmos que, separadamente, tal como visto (Quadro 1), cada dimensão pode variar até um total de 0,5, notamos claramente que as capacidades burocráticas do governo são não apenas melhores, mas vêm apresentando maior proximidade ao ideal do que as capacidades políticas. Essa constatação é importante porque nos permite apreender o caráter da burocracia brasileira na atualidade e, em especial, sua tendência de consolidação para os próximos anos e mesmo décadas. Essa tendência pode ficar ainda mais clara quando consideramos os quartis de capacidades dos órgãos (Gráfico 3).

A análise dos quartis dos índices revela aspectos importantes das dimensões de capacidades aqui levadas a cabo. Primeiramente, no caso das Capacidades Burocráticas, embora se note diferenças entre os quartis, pode-se dizer que as discrepâncias são relativamente pequenas. Em 2004, por exemplo, o índice do *quartil* mais baixo era de 0,14 e o do *quartil* mais alto, 0,3, uma diferença de 0,16 pontos, ou de 2 vezes em termos de capacidade. Ou seja, enquanto que no caso das capacidades políticas os melhores órgãos tinham, em média, uma capacidade de gestão 5 vezes maior do que os piores, no caso das capacidades burocráticas, essa diferença cai para 2 vezes, mantendo-se nesse patamar ao longo do tempo. Além disso, em ambos os casos, tanto para as piores, quanto para as melhores órgãos, observa-se uma melhoria gradual da capacidade de gestão.

Já no caso do índice de Capacidade Política, importa notar que, em 2004, existia uma diferença significativa entre ambos os quartis. A média do índice para o grupo de 25% de órgãos que pior pontuou foi de 0,06, ao passo que, no outro extremo, essa mesma média para o caso do grupo de 25% de órgãos que melhor pontuaram, foi de 0,33. Ou seja, considerando os melhores e os piores órgãos em termos de capacidades políticas, notamos uma diferença de quase 5 vezes para ambos os casos,

ou, em outras palavras, no geral, os órgãos do último *quartil* detêm uma capacidade política 5 vezes maior do que os órgãos do primeiro *quartil*.

Gráfico 3 – Quartis superior e inferior de capacidades burocráticas e políticas do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

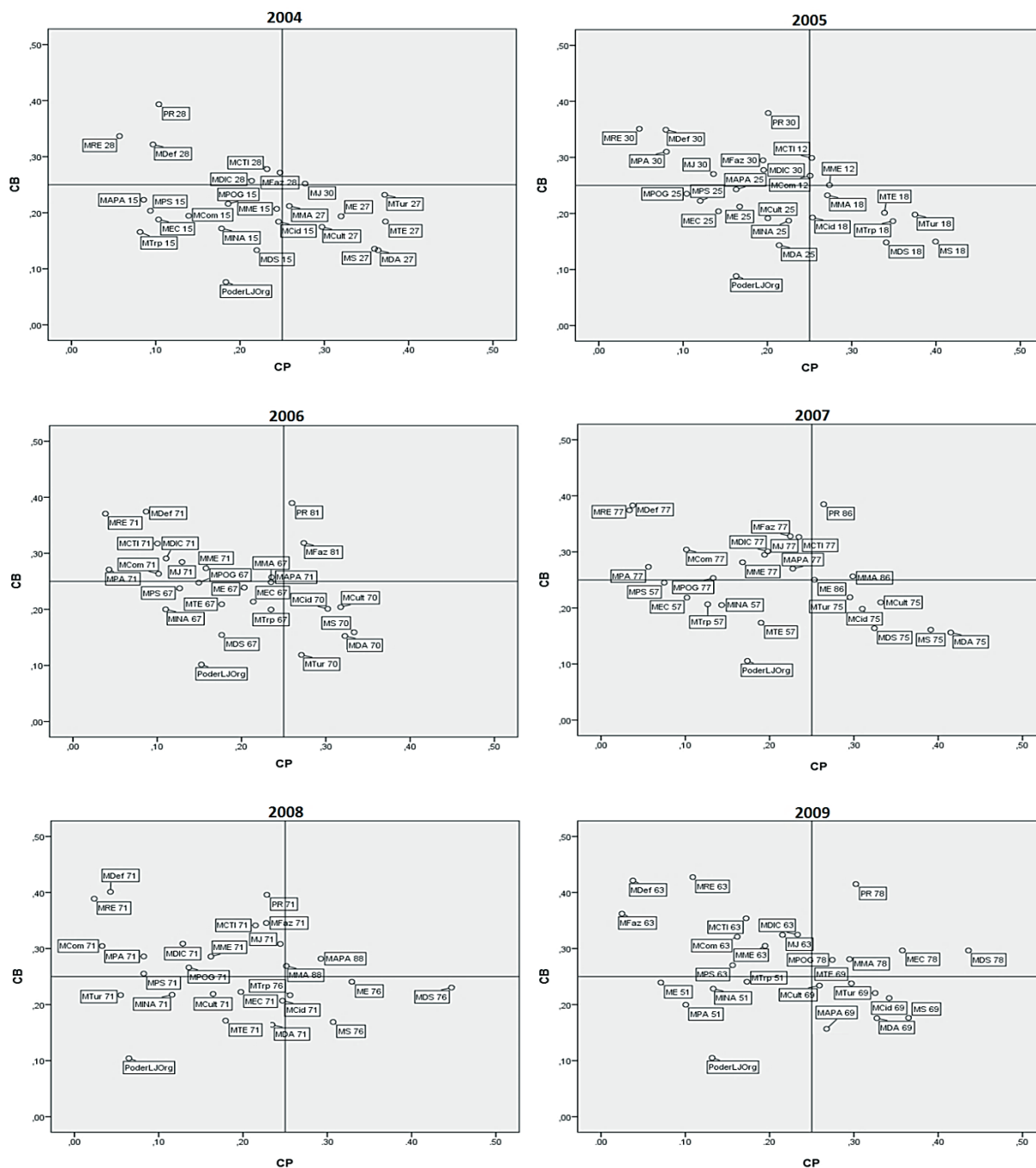
Além disso, considerando todo o período da amostra, notamos que os órgãos com maior capacidade tendem a aumentar essa capacidade ao longo do tempo, passando de 0,28 para 0,33. A seu turno, os órgãos com pior capacidade tendem à manutenção desse nível no mesmo período, saindo de 0,06 em 2004 e chegando exatamente no mesmo valor em 2009. Assim, se, tal como pontuado por autores como Evans (2011), é possível notar a existência de “Ilhas de Excelência” na administração pública em função de diferentes graus na capacidade burocrática, é possível, também, observar a existência de “Ilhas de Participação” nesse mesmo sentido, mas referindo-se às diferenças nas capacidades políticas de cada Órgão.

Distribuição espacial das capacidades

A ideia de “Ilhas de Participação”, bem como os dados mostrados, parece corroborar as tendências observadas de que as capacidades burocráticas do governo vêm sendo sistematicamente recrudescidas ao longo do tempo e que, embora se observe movimento semelhante no caso das capacidades políticas, a tendência nesse caso é muito mais suave e conta com muito mais variabilidade. Vale a pena, nesse caso, entrever com maior acuidade a distribuição dos órgãos dentre os índices, checando se, de fato, existe consistência na sua conformação (Gráfico 4).

A análise da distribuição dos Órgãos em torno das dimensões de capacidades burocráticas e políticas revela aspectos importantes da gestão pública brasileira nos últimos anos. A partir de um olhar geral sobre os dados, notamos que, entre 2004 e 2009, o conjunto de órgãos parece ter se deslocado mais acima no eixo vertical (que mensura a capacidade burocrática) e, de maneira ligeira, mais à direita no eixo horizontal (que mensura a capacidade política). Esse movimento tende a confirmar os dados vistos linhas acima de que, no período, tanto a capacidade burocrática, quanto a capacidade política, variaram positivamente.

Gráfico 4 – Análise de correspondência entre os índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo os Órgãos do governo federal e ano – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

A segunda questão a ser percebida nos dados concerne aos tipos de órgãos e suas localizações. Existem determinados casos, por exemplo, que permaneceram durante todo o período considerado no quadrante superior esquerdo, relativo aos arranjos com alta capacidade burocrática, mas com baixa capacidade política. Dois exemplos nesse sentido são o Ministério da Defesa (MDef) e o Ministério

das Relações Exteriores (MRE). De fato, como já vem demonstrando a literatura, ambos Ministérios pertencem a áreas de políticas públicas com pouco ou mesmo nenhuma tradição de promoção de participação no âmbito do desenvolvimento de seus órgãos e projetos (Avritzer, 2012). A seu turno, existem órgãos que variaram significativamente ao longo do tempo e chegaram, em 2009, no quadrante superior direito, relativo aos arranjos de altas capacidades burocrática e política.

Nesse caso, temos órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC). Em 2004, vale dizer, ambos se encontravam no quadrante inferior esquerdo, relativo a arranjos de baixas capacidades burocrática e política. O MDS é, de fato, exemplar nesse sentido, pois vem congregando importantes avanços nas políticas sociais brasileira nos últimos anos, como no caso da consolidação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), bem como no caso do fortalecimento e significativa expansão do PBF (Programa Bolsa Família) nos municípios do país. No caso do MEC, os resultados de ações como os órgãos de melhoria da educação básica, aferidos através da significativa melhoria de índices como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), são argumentos consistentes de aperfeiçoamento do órgão.

Seguindo essa linha, se considerarmos apenas o aspecto de capacidades burocráticas, notamos a existência de órgãos que em nenhum dos anos considerados foi capaz de perpassar para o quadrante superior de gestão. Esse é o caso, por exemplo, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, desde 2004, localiza-se no quadrante inferior da representação gráfica. A seu turno, quando consideramos a dimensão de capacidade política, também notamos órgãos que em nenhum momento foram capazes de cruzar a linha do quadrante direito. Esse é o caso, por exemplo, do Ministério da Previdência Social (MPS). Para finalizar, é possível observar, também, os tipos de órgãos que, durante todo o período considerado, localizaram-se no quadrante inferior esquerdo, de baixas capacidades burocrática e política. Nesse caso, por exemplo, o Ministério da Integração (MINA).

É possível perceber, assim, que existem órgãos que foram capazes de desenvolver ambos os tipos de capacidades ao longo tempo, bem como casos em que foram apenas mantidas as capacidades já presentes. De qualquer forma, importa observar como, de certa maneira, o desenvolvimento de capacidades políticas parece não se dar de maneira proporcional ao de capacidades burocráticas. Parece haver dada independência na consolidação de ambas as capacidades, sendo que, não necessariamente, o desenvolvimento de capacidades burocráticas leva ao desenvolvimento de capacidades políticas e vice-versa. Padrão que vale a pena investigar de maneira mais detida.

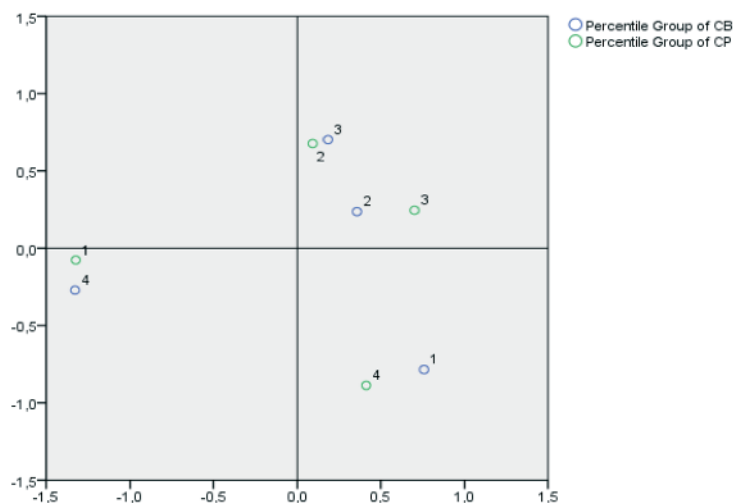
Capacidades estatais e resultados: cotejando correlações

A análise das capacidades em torno da distribuição dos órgãos nos leva à suposição de dada independência no desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas. O argumento trabalhado aqui é que, de fato, tal como mostram os dados, o desenvolvimento de ambas as capacidades se dá de maneira independente, mas, nos casos em que ele ocorre conjuntamente, o potencial de obten-

ção de melhores resultados em políticas públicas é incrementado. No caso do Brasil, para o período aqui considerado, as informações coletadas sugerem fortemente movimento de cunho semelhante.

Foi realizada uma análise de correspondência (Hair *et al*, 2009) entre os quartis dos índices de capacidade burocrática – cor azul – e de capacidade política – cor verde (Gráfico 5). No caso das dimensões aqui estudadas, percebe-se claramente que, pelo menos com base nos dados disponíveis, as capacidades políticas e burocráticas se associam, de fato, de maneira independente. No canto esquerdo, por exemplo, vemos que o primeiro *quartil* das capacidades políticas se associa ao último *quartil* das capacidades burocráticas. Ou seja, existe uma relação de proximidade entre a condição de ser um ótimo órgão em termos burocráticos e um péssimo órgão em termos políticos. Já no quadrante direito inferior, observamos situação contrária: o primeiro *quartil* das capacidades burocráticas se associa ao último *quartil* das capacidades políticas, invertendo a lógica de relação dos órgãos.

Gráfico 5 – Análise de correspondência entre os quartis dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

O que esses dados nos sugerem claramente, assim, é que realmente existe dada independência entre o desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas pelo governo federal. Essa independência se revela especialmente clara quando consideramos as condições dos órgãos tal como visto acima, que se associam inversamente em termos de ambas as capacidades. Esse padrão de associação se conforma no país, no sentido de que órgãos com alta capacidade burocrática tem, no geral, baixa capacidade política e vice-versa.

Todavia, isso não implica dizer da existência de uma relação necessariamente inversa entre o desenvolvimento de ambas as capacidades, ou, em outras palavras, que o seu desenvolvimento de maneira conjunta seja impossível ou mesmo impraticável. É importante entrever, nessa linha, suas repercussões em termos de resultados apresentados pelos órgãos. As informações coletadas nesse sentido são no mínimo intrigantes do ponto de vista da gestão pública de uma forma geral (Tabela 4).

Quando consideramos os órgãos que, no período tratado, alcançaram mais de 100% dos resultados previstos originalmente, notamos tendências importantes. A média do índice de capacidade burocrática dos órgãos responsáveis por esses órgãos é de 0,31 e a média de capacidade política, 0,21. No geral, esses órgãos galgaram um índice de capacidades de 0,52. Já quando consideramos o caso oposto, isto é, de órgãos cujo resultado final alcançado ficou abaixo de 40% das expectativas e previsões dos gestores, tanto a média de capacidade burocrática, quando a média de capacidade política, caem, respectivamente, para 0,24 e 0,15. O valor geral vai a 0,39.

Tabela 4 – Média ponderada dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo níveis de resultado alcançados pelos Órgãos do governo federal – Brasil, 2004 a 2009

Resultado alcançado	Capacidade Média		
	Burocrática	Política	Geral
Acima de 100% do previsto	,31	,21	,52
De 80% a 100% do previsto	,27	,17	,44
De 40% a 80% do previsto	,25	,16	,40
Abaixo de 40% do previsto	,24	,15	,39

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Essa diferença nas médias nos fornece dicas importantes de que, embora, no geral, exista, atualmente, uma associação inversa entre capacidades políticas e burocráticas no âmbito dos órgãos, parece que, na gestão efetiva dos órgãos, existe dada complementaridade entre as ambas as dimensões. O que os dados da Tabela 4 sugerem é que o alcance de bons resultados em gestão de políticas no governo pode estar, de fato, relacionado tanto à burocracia, quanto à capacidade política do gestor. O fato de ambos os índices variarem conjuntamente e no mesmo sentido, nesse caso, sugere fortemente que o desenvolvimento de ambas as capacidades pode se dar de maneira conjunta, o que pode, a seu turno, determinar as tendências de longo-prazo para a administração.

Análise Inferencial das capacidades burocráticas e políticas

A investigação dessa tendência é importante no sentido de compreendermos melhor essa interconexão aparentemente contraditória entre as capacidades: os órgãos as associam de maneira inversa a ambas as dimensões, tal como visto na análise de correspondência, mas, ao mesmo tempo, os dados acima tendem a corroborar a hipótese de que sua utilização de maneira conjunta pode incrementar o potencial de melhores resultados na gestão dos órgãos. Assim, vale a pena investigar e prever a probabilidade média de dado órgão em apresentar resultados satisfatórios de seus órgãos, a partir de suas características em termos de capacidades burocráticas e políticas. Como forma de equacioná-

-lo e, portanto, responder às questões levantadas, esta seção descreve os procedimentos a serem adotados para realização de uma análise inferencial da questão.

Foram construídos três modelos preditivos com base em quatro diferentes fatores de composição. Em todos eles, vale dizer, a variável resposta é binária, concernente ao sucesso em atingir, no âmbito dos órgãos, resultado de pelo menos 80% do originalmente previsto. Face o caráter da variável dependente, o modelo de regressão escolhido foi o binário logístico, apropriado para situações em que a variável dependente é binária (Hair et al, 2009; Wooldridge, 2010). O modelo logístico para a determinação da probabilidade de dado órgão em alcançar resultados acima de 80% do previsto nos “i” órgãos de acordo com suas “j” capacidades é dado por:

$$\ln(P[y_i]/(1-P[y_i])) = f(x_{ji}) \rightarrow P[y_i] = 1/(1+e^{-f(x_{ji})})$$

Onde:

$$f(x_{ji}) = \beta_0 + \beta_1 * x_{1i} + \beta_2 * x_{2i} + \beta_3 * x_{3i} + \beta_4 * x_{4i} + \dots + \varepsilon_i$$

y_i = variável dependente, ou *resultados a pelo menos 80% do previsto em Órgãos*;

β_0 = constante; / x_{ji} = variáveis independentes, ou, *capacidades políticas e burocráticas*; / β_j = coeficiente da variável x_{ji} ; / ε_i = erro estocástico.

O modelo capta como cada variável independente x_{ji} contribui para a ocorrência de resultados a pelo menos 80% do previsto nos órgãos, variável dependente y_i . Permite-se assim prever o risco, ou a probabilidade, de cada órgão atingir ou não esse grau de resultados de acordo com suas características em termos de capacidades burocráticas e políticas³.

O primeiro modelo foi estruturado com base nos indicadores que operacionalizam cada subdimensão das capacidades políticas e burocráticas (Tabela 5). Nesse caso, estamos interessados em saber a contribuição de cada indicador específico para a consecução da variável dependente. Para fins de composição desse modelo, duas estratégias foram adotadas. Em primeiro lugar, buscou-se computar a média das informações de todos os anos para cada órgão. Assim, no caso, por exemplo, do salário médio dos indivíduos, seu valor se refere à média dos anos de 2004 a 2009 e não apenas à média dos valores de cada ano específico. Nessa mesma linha, se considerarmos a proporção, dentre cada órgão, de órgãos que utilizam ouvidorias, estamos considerando, também, a média dos anos de 2004 a 2009 e não, como dito, a média para um determinado ano.

A segunda estratégia adotada para composição do modelo concerne à categorização das variáveis, de maneira a facilitar a interpretação dos resultados. O caráter contínuo dos indicadores foi trans-

3 Os erros-padrão (*standard errors*) das estimativas estão no Anexo A. A qualidade da predição do modelo será aferida por meio da curva ROC e se encontra no Anexo B. Os testes vão refletir a adequação do modelo e a escolha das variáveis (Hair et al, 2009).

formado em categórico tendo por base, para todos os casos, o estabelecimento de *quartis* de percentimento. Por fim, a última estratégia adotada foi a construção do modelo em blocos. Assim, num primeiro momento, foram calculados os estimadores e seus respectivos exponenciais para o conjunto de indicadores relativos à subdimensão *Corpo Técnico*.

O segundo bloco inclui os indicadores relativos à subdimensão de *Autonomia* e, com base nessa inclusão, faz o recálculo de todos os estimadores. A terceira rodada de interações inclui também a subdimensão de *interfaces não-coletivizadas*, refazendo, na mesma linha, o cálculo dos estimadores. Por fim, o último bloco é o completo, contendo todos os indicadores trabalhados e fazendo o cálculo para todos os estimadores de maneira conjunta. A análise pretende testar significância dos padrões distributivos de percentuais vistos na descrição dos dados.

Tabela 5 – Razões de chance (exponenciais do beta) estimados pelo modelo de regressão para a variável dependente
Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto – Brasil, 2004 a 2009

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	Q1	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	1,022	0,991	0,963	0,838
			Q3	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	0,916	0,861	0,915	0,756
			Q4	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	1,457*	1,487*	1,637**	1,835**
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	Q1	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	0,879	0,791	0,624***	0,621
			Q3	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	1,111*	2,496*	2,154**	2,23**
			Q4	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	1,113*	1,2**	1,355***	1,496***
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Q1	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	1,136	1,469***	1,588**	1,470
			Q3	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	0,974	1,415	1,46	1,243
			Q4	De 16,7% até 21%	493	25,0	1,167	1,253**	1,693***	1,685***
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	Q1	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 3,32% até 4,77%	478	24,3	1,114	1,048	1,188	1,130
			Q3	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	0,584***	0,208	0,301	0,323
			Q4	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	0,571***	0,402	0,118	0,027
	Autonomia	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	Q1	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 4974 até 6059,8	487	24,7	0,652***	0,609**	0,562**	0,601**
			Q3	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	1,633***	1,603**	2,368*	2,202
			Q4	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	1,879	1,79	2,309	2,140
		Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	1,053	0,986	1,086
			Q3	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	0,9	1,114	0,948
			Q4	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	0,573**	0,892*	0,696**
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	0,934	0,863	0,957
			Q3	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	0,602**	0,53**	0,627***
			Q4	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	0,72*	0,727*	0,816*

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Tabela 5 – (continuação)

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	Q1	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	1,121	1,173
			Q3	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	1,159*	1,785**
			Q4	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	1,557	1,449
		Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	Q1	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	0,823	0,808
			Q3	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	0,929**	1,017
			Q4	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	0,907**	0,942**
		Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	Q1	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	1,191	0,979
			Q3	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	1,206***	1,084***
			Q4	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	1,266***	1,189***
		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	Q1	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	1,155
			Q3	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	1,04**
			Q4	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	1,018**
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	Q1	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	0,865***
			Q3	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	1,19**
			Q4	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	1,292
		Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	Q1	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência
			Q2	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	1,058**
			Q3	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	1,175**
			Q4	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	1,227*
	Total de observações	Proporção de Órgãos que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	Q1	Até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,8
			Q2	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	0,128**
			Q3	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	1,196**
			Q4	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	1,265*

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Obs: Os modelos foram estruturados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de variáveis por vez. Considerando como referência as categorias: “Baixa” (até 5,5%) para o indicador 1; “Baixa” (até 47,7%) para o indicador 2; “Baixa” (até 10,1%) para o indicador 3; “Baixa” (até 3,32%) para o indicador 4; “Baixa” (até 49,74%) para o indicador 5; “Baixa” (até 33,3%) para o indicador 6; “Baixa” (até 35,8%) para o indicador 7; “Baixa” (até 13,3%) para o indicador 8; “Baixa” (até 21,4%) para o indicador 9; “Baixa” (até 11,1%) para o indicador 10; “Baixa” (até 0%) para o indicador 11; “Baixa” (até 0%) para o indicador 12; “Baixa” (até 6,66%) para o indicador 13; “Baixa” (até 10,3%) para o indicador 14; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $IP/1-P1 = \beta_0 + B_1(indicador\ 1) + B_2(indicador\ 2) + B_3(indicador\ 3) + B_4(indicador\ 4) + B_5(indicador\ 5) + B_6(indicador\ 6) + B_7(indicador\ 7) + B_8(indicador\ 8) + B_9(indicador\ 9) + B_{10}(indicador\ 10) + B_{11}(indicador\ 11) + B_{12}(indicador\ 12) + B_{13}(indicador\ 13) + B_{14}(indicador\ 14) + U_i$

No Bloco 1, notamos tendências importantes relacionadas às capacidades burocráticas estatais. Primeiramente, no caso do primeiro indicador, de proporção de técnicos da própria carreira, órgãos que se localizam no último *quartil* (Q4), i.e., que contam com maior proporção de técnicos nessa situação, têm, em geral, uma razão de chance quase 0,5 maior de obter sucesso no desenvolvimento dos órgãos do que os casos tomados por referências, concernentes aos órgãos localizados no primeiro *quartil*. Isso quer dizer que o “risco” desses órgãos de obterem maior sucesso no desenvolvimento de seus programas aumenta em cerca de 50% numa situação em que os técnicos sejam, em sua maioria, pertencentes a carreiras do próprio órgão.

O segundo indicador, referente à proporção de técnicos que podem ser de outras carreiras, mas, ainda assim, trabalharem na temática do órgão, apresenta tendência semelhante. Nesse caso, comparando o último *quartil* (Q4) com o *quartil* de referência, notamos que apresentar mais técnicos nessa situação confere ao órgão cerca de 11% a mais de chances de incorrer em sucesso nos resultados dos seus respectivos programas. Nesse mesmo sentido, o tempo de permanência dos técnicos no órgão parece favorecer o alcance desses resultados, muito embora, para esse caso, não se tenha obtido significância estatística.

A análise do quarto indicador, referente à proporção de técnicos que são requisitados de outros órgãos, fornece indicações contrárias. Nesse caso, a comparação do último *quartil* com aquele de referência nos mostra que a chance de o órgão obter sucesso nos programas decai (em cerca de 40%) à medida em que a proporção desse tipo de empregado se faz mais presente. Por fim, quando analisamos o salário médio e comparamos o terceiro *quartil* (com significância estatística) com aquele de referência, vemos que a disponibilidade de maiores valores de vencimento tende a incrementar em cerca de 60% a chance de se obter resultados satisfatórios (acima de 80% do previsto) no desenvolvimento dos programas.

O Bloco 2 apresenta a segunda rodada de interações, tendo por base a inclusão dos indicadores relativos à dimensão de *Autonomia*. Nesse caso, nota-se, em primeiro lugar, que todos os indicadores da dimensão anterior, *Corpo Técnico*, mantiveram as tendências apresentadas. A análise do primeiro indicador de autonomia, relativo à proporção de técnicos que ocupam cargos de confiança e que são filiados a partidos políticos, mostra tendência interessante quando se compara o último com o primeiro *quartil* (referência). Órgãos que contam com proporções relativamente altas desse tipo de servidor nos seus quadros têm diminuído em cerca de 40% a chance de obtenção de sucesso no desenvolvimento de seus programas.

Nessa mesma linha, como era de esperar, o indicador seguinte, relativa à proporção geral de técnicos filiados a partidos políticos, também tende a impactar negativamente as chances de obtenção de sucesso nos órgãos. Nesse caso, a partir da comparação dos extremos dos *quartis*, pode-se dizer que órgãos que contam em seus quadros com proporções altas de servidores filiados a partidos políticos têm, no geral, diminuídas em cerca de 30% a chance de obtenção de sucesso no desenvolvimento de seus programas. Esses dados são interessantes porque tendem a mostrar que, de certa forma, a

tendência de ocupação de cargos através de indicações políticas pode repercutir negativamente nas capacidades burocráticas do Estado na implementação de seus projetos e ações em prol do desenvolvimento e de uma maneira geral.

O Bloco 3 apresenta a inclusão, dentre os indicadores já trabalhados, daqueles referentes às interfaces de caráter não coletivizado, cotejando já inicialmente o peso das capacidades políticas no âmbito de ação estatal. O primeiro indicador se refere à proporção de órgãos que se utilizam de ouvidorias para contato com a sociedade. Nesse caso, a comparação do terceiro *quartil* (com significância estatística) com o *quartil* de referência demonstra que, quão maior a presença desse instrumento no âmbito da gestão pública, maiores as chances de se obter sucesso no desenvolvimento dos programas, sendo o incremento médio de chance de sucesso de cerca de 15%.

Já no caso do segundo indicador, relativo à proporção de órgãos que realizam reuniões estritas com grupos de interesse, os resultados são opostos. O último *quartil*, composto por órgãos com alta proporção de órgãos que se utilizam desse tipo de interface, apresenta diminuição em cerca de 10% da chance de obtenção de sucesso nos resultados em comparação com as perspectivas esperadas. Por fim, quando analisamos o terceiro indicador, relativo à proporção de órgãos que se utilizam de instrumentos específicos como websites e telefones gratuitos para contato com a sociedade, notamos que quão maior essa proporção, maiores as chances de obtenção de sucesso nos resultados. Especificamente no caso do último *quartil* (Q4), essas chances aumentam em cerca de 26,6%.

Existe um elemento adicional de interesse no Bloco 3 que se refere ao comportamento dos estimadores dos indicadores das capacidades burocráticas. O acréscimo dos indicadores de capacidades políticas no processo de interação e estimação parece ter recrudescido as tendências observadas anteriormente para o caso das capacidades burocráticas. As razões de chance do primeiro indicador da subdimensão *Corpo Técnico*, por exemplo, passaram de 1,457 no Bloco 1 para 1,537 no Bloco 3, o que representa um incremento de cerca de 10% na chance de obtenção de sucesso já consolidada anteriormente para esse caso. O mesmo se observa para o caso da remuneração média, cuja razão de chance passa de 1,633 (no terceiro *quartil*, que tem significância estatística) para 2,368. Essas diferenças fornecem indícios, ainda que iniciais, acerca do impacto da dimensão de capacidades políticas na gestão e desenvolvimento de órgãos pelo governo federal.

O último bloco de análise (Bloco 4), refere-se à inclusão da subdimensão de *interfaces coletivizadas* no âmbito dos processos de interação dos estimadores para resultados nos órgãos de pelo menos 80% do previsto. O primeiro indicador, nesse caso, refere-se à proporção de órgãos que realizam audiências públicas e, quando observamos o último *quartil*, que se refere àqueles casos com maior proporção nesse sentido, notamos que as chances de se obter sucesso nos órgãos são acrescidas em cerca de 18%. As consultas públicas apresentaram tendência semelhante, sendo que, se considerarmos, o seu terceiro *quartil* (com significância estatística), as chances de obtenção de sucesso são incrementadas em cerca de 19%. Ou seja, quão maior a proporção de órgãos que se utilizam desse instrumento, maiores as chances de obtenção de sucesso nos resultados alcançados.

O terceiro indicador se refere à proporção de órgãos que se utilizam da interface de conselhos gestores. Nesse caso, a análise do último *quartil*, aquele com maior proporção de órgãos nessa situação, revela que há um incremento de cerca de 32% na chance de obtenção de sucesso nos resultados do órgão. O mesmo pode-se dizer do caso das conferências temáticas, já que a análise do seu último *quartil* leva à conclusão da existência de um incremento de cerca de 26,5% nas chances de se alcançar resultados de pelo menos 80% do previsto no âmbito de realização dos programas.

Uma vez mais, o que podemos observar a partir da inserção das interfaces coletivizadas nas interações dos estimadores é o recrudescimento dos estimadores de capacidades burocráticas, tal como observado linhas acima quando da inclusão das interfaces não coletivizadas no processo. Parece que, de maneira geral, a inclusão de capacidades políticas parece fortalecer os efeitos das capacidades burocráticas no desenvolvimento dos órgãos, especialmente quando consideramos as interfaces de caráter coletivizado. Esse movimento, sugere-se, merece maior investigação.

Estimativa pelas dimensões e subdimensões de capacidades

O fato de que os estimadores das capacidades burocráticas terem se incrementado a partir da interação com os estimadores das capacidades políticas é relevante do ponto de vista analítico. Afinal, sugere que a interação de ambos os tipos de capacidades efetivamente leva a melhores resultados em políticas públicas do que a implementação individual de cada qual. Para investigar e qualificar melhor o fenômeno, foram estruturados mais dois modelos de regressão binária logística, mantendo-se exatamente a mesma variável resposta do modelo anterior (resultado de pelo menos 80% do previsto nos Órgãos). Já as co-variáveis foram modificadas em termos de desenho, com fins melhor interpretação do fenômeno.

O primeiro dos modelos se ancora nas subdimensões como sendo, elas próprias, indicadores para avaliação. Assim, cada subdimensão específica das capacidades, sendo *corpo técnico*, *autonomia*, *interfaces não coletivizadas* e *interfaces coletivizadas*, foi transformada numa variável contínua a partir da técnica de construção de índices, bem como dos pesos, entrevistados no início do capítulo. Também seguindo o padrão da modelagem anterior, as variáveis contínuas foram transformadas em variáveis categóricas tendo por base a estruturação de quartis de pertencimento. O modelo estimado nesse caso pretendeu entrever a significância de cada subdimensão para a composição final dos estimadores de sucesso nos resultados dos órgãos desenvolvidos (Tabela 6).

Tabela 6 – Razões de chance (exponenciais do *beta*) estimados pelo segundo modelo de regressão para a variável dependente Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto – Brasil, 2004 a 2009

Dimensão	Subdimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
		Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Q1	Até 0,21	487	24,7	Referência	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,21 até 0,25	496	25,2	0,991	1,058	1,066	1,139
		Q3	De 0,25 até 0,31	499	25,3	1,012	0,917**	0,902***	1,017**
		Q4	De 0,31 até 0,43	487	24,7	1,157***	1,191***	1,506***	1,733**
	Autonomia	Q1	Até 0,17	486	24,7	-	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,17 até 0,19	502	25,5	-	0,701**	0,71**	0,706**
		Q3	De 0,19 até 0,2	486	24,7	-	0,908**	1,095***	1,193***
		Q4	De 0,2 até 0,25	495	25,1	-	1,04*	1,514**	1,51**
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Q1	Até 0,03	474	24,1	-	-	Referência	Referência
		Q2	De 0,03 até 0,03	512	26,0	-	-	1,241	1,208
		Q3	De 0,03 até 0,04	447	22,7	-	-	1,446**	1,418***
		Q4	De 0,04 até 0,09	536	27,2	-	-	1,247***	1,163**
	Interfaces Coletivizadas	Q1	Até 0,05	498	25,3	-	-	-	Referência
		Q2	De 0,05 até 0,09	494	25,1	-	-	-	0,886**
		Q3	De 0,09 até 0,15	484	24,6	-	-	-	1,182**
		Q4	De 0,15 até 0,39	493	25,0	-	-	-	1,356*
Total de observações				1969	-	1969	1969	1969	1969

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Obs: Os modelos foram montados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de indicadores por vez. Considerando como referência as categorias: “Baixa” (até 0,21) para o *Corpo Técnico*; “Baixa” (até 0,17) para *Autonomia*; “Baixa” (até 0,03) para *Interfaces não coletivizadas*; “Baixa” (até 0,05) para *Interfaces coletivizadas*; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P] = \beta_0 + B_1(\text{Corpo técnico}) + B_2(\text{autonomia}) + B_3(\text{interfaces não coletivizadas}) + B_4(\text{interfaces coletivizadas}) + U_i$

O bloco 1 considera a inclusão apenas da subdimensão *corpo técnico* e, nesse caso, observamos que a existência de um melhor corpo técnico, situação concretizada pelo último *quartil* do índice, aumenta em cerca de 15,7% as chances de obtenção de sucesso nos resultados dos órgãos. O bloco 2 acrescenta à equação a subdimensão de autonomia, sendo que o último *quartil*, concernente aos órgãos com maior proporção de técnicos ditos autônomos, incremento a propensão a se obter sucesso nos resultados dos órgãos em cerca de 4%. Os blocos 3 e 4 referem-se à inclusão das subdimensões de capacidades políticas no cômputo dos estimadores.

O bloco 3 se refere ao acréscimo da subdimensão de interfaces não coletivizadas. Nesse caso, quando observamos o último *quartil*, referente a órgãos com maior proporção de Programas que utilizam esse tipo de interface, a chance de obtenção de sucesso nos resultados dos órgãos é incrementada em cerca de 26%. Ademais, vale a pena notar que, de fato, os estimadores das capacidades burocráticas já sofrem significativamente recrudescimento, como no caso da subdimensão corpo técnico, que passa a ter um estimador de 1,506 ao invés de 1,157 do bloco 1. Por fim, o bloco 4 apresenta a situação de acréscimo das interfaces de caráter coletivizado. Nesse caso, a observação do último *quartil*, referente a órgãos com maior proporção de programas que se utilizam desse tipo de interface, incrementa em cerca de 35,6% as chances de obtenção de sucesso nos resultados alcançados pelas atividades.

O interessante a notar a partir também da estruturação do bloco 4 é que os estimadores de capacidades burocráticas se tornam mais fortes. O último *quartil* da subdimensão corpo técnico, por exemplo, passa de 1,157 no bloco 1 para 1,733 no bloco 4. Isso quer dizer que, quando acrescida das capacidades políticas, a *expertise* do corpo técnico consegue como elemento explicativo das chances de sucesso nos órgãos é aumentada de cerca de 15,7% para mais de 73%. Em outras palavras, estar num órgão que tem corpo técnico qualificado, mas não tem capacidade política, aumenta em 15,7% as chances de sucesso dos órgãos. Já estar em um órgão que, além do corpo técnico qualificado, conta, também com capacidades políticas, aumenta as chances de sucesso dos órgãos em mais de 73%. Vide que o mesmo padrão se repete para o caso da subdimensão de autonomia, na qual o estimador passa de 1,04 do bloco 2 para cerca de 1,51 no bloco 4.

O que esses dados nos informam é que, de fato, existe uma tendência de acentuação da importância das capacidades burocráticas estatais quando acrescentadas de capacidades políticas. A relevância desse fato se dá na constatação de que, como vem afirmando diversos autores nos últimos anos (Evans, 2011), apenas o desenvolvimento de capacidades burocráticas pode não ser suficiente para obtenção de melhores resultados em políticas públicas. Os dados apresentados mostram claramente que o desenvolvimento de capacidades políticas tende a ser também relevante nessa linha, inclusive recrudescendo a própria repercussão potencial das capacidades burocráticas.

A guisa de conclusão

Como compreender a relação entre capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública governamental? As evidências trazidas à baila nesse capítulo sugerem que não apenas existe uma relação de complementaridade entre ambas as capacidades, mas que, principalmente, parece que ambas tendem a se reforçar mutuamente. De maneira geral, como visto, entre 2004 e 2009, houve um aumento significativo da capacidade burocrática dos órgãos governamentais, passando, dentre a escala do índice aqui construído, de 0,21 para 0,28.

Esse crescimento é importante porque esse tipo de capacidade está ligado, como visto, não apenas à *expertise* dos gestores para lidar com as políticas públicas, mas, também, com sua autonomia no âmbito do processo. Assim, não é difícil afirmar que, no período considerado, a administração pública federal brasileira tem ficado cada vez mais especializada e autônoma. Em segundo lugar, observou-se também uma variação importante das capacidades políticas dos órgãos. Nesse caso, pode-se dizer que o governo federal tem se aberto cada vez mais ao diálogo com a sociedade na gestão das políticas, tendo por base os diversos desenhos e tipos de interfaces sócio-estatais, notadamente de caráter não-coletivizado e coletivizado.

Em seu conjunto, foi possível observar que as capacidades parecem se contrapor: órgãos com maior capacidade burocrática tendem a ser aqueles com menor capacidade política e vice-versa, tal como visto na análise de correspondência estruturada. Todavia, quando passamos a analisar a correlação de ambas as capacidades em termos de apresentação de resultados, notamos que sua combinação tende, na verdade, a incrementar o potencial dos órgãos de chegar a resultados positivos no âmbito de seus respectivos órgãos. Ademais, tal como mostrado nos modelos inferenciais, fica claro que a presença da dimensão de capacidades políticas tende a reforçar (e não o contrário) as próprias capacidades burocráticas dos órgãos (e vice-versa).

A consecução desses resultados parece, pelo menos a princípio, corroborar a hipótese de pesquisa aqui trazida à baila. Afinal, de fato, órgãos que foram capazes de combinar ambos os tipos de capacidades tenderam a apresentar melhores resultados em políticas públicas. E essa tendência se revela, na verdade, como um padrão, se considerarmos os estudos inferenciais realizados. Dentre o período de tempo aqui considerado, vimos que, todavia, nem todas os órgãos foram capazes de desenvolver ambas as capacidades. Lidando em conjunto, foi possível classificar os órgãos dentre suas respectivas capacidades ao longo do tempo.

O que se observou foi que, em determinados casos, houve incremento de capacidades políticas e burocráticas. Já em outros casos, houve, na verdade, estagnação, via de regra com base num determinado tipo de capacidade. Por fim, vimos também casos em que houve, na verdade, piora das capacidades – e, portanto, pode-se dizer, piora na prestação de serviços e apresentação de resultados. A grande pergunta que resta a ser respondida, em outros estudos, desse processo concerne em saber justamente o que determina essa variação nas capacidades institucionais dos órgãos estatais.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Economia e sociedade, v. 21, número especial, p. 811-829, 2012.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy – States and industrial transformation**. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. **Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. Sociologias, Porto Alegre, n. 9, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Np2OQK>>.

_____. **Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOS**. Development in Practice, 14(1-2), 34-47, 2004.

_____. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Niterói: Cede, Texto para Discussão, n. 63, 2011.

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

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State**. American sociological review, v. 64, n. 5, 1999 (2000).

FARIA, Carlos A. P. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social**. IN: BIB, Rio de Janeiro, (46), p39-71, 2007.

FERES, J.C. e VILLATORO, P., **La viabilidade de erradicar la pobreza: um examen conceptual y metodológico**. Santiago de Chile, CEPAL, outubro de 2013.

FINNEMORE, M. **Constructing norms of humanitarian intervention**. In The Culture of National Security, ed. Katzenstein, pp. 153-185, 1996.

FEHR, E.; FISCHBACHER, U.. **Third-party punishment and social norms**. Evolution and Human Behavior, 25(2), 63-87, 2004.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C.. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI**. Boletim de análise político-institucional. Brasília, n. 2, 2012.

HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J., & Anderson, R. E. (2009). **Multivariate data analysis**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

HOWLETT, M. and M. RAMESH.. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Toronto, Oxford University Press, 2003.

JANN, W.; WEGRICH, K.. **Theories of the policy cycle**, IN: F. Fischer et al., Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

LEFTWICH, Adrian. **Forms of democratic developmental States**. Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON. M.; WHITE, G. (Ed.). The democratic developmental State. Political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NORTH, Douglas; WALLIS, John J.; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R.. **Limited access orders: rethinking the problems of development and violence**, 2009. Publicação não oficial, disponível em <http://web.cenet.org.cn/upfile/121138.pdf>.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4. Anais.... Vitória: ANPAD, 2010.

PIRES, Roberto R. C. ; VAZ, Alexander C. N. . **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. Lua Nova (Impresso), v. s/v, p. 61-91, 2014.

ROSANVALLON, P. **Le modele politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINTOMER, I. **O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: UFMG, 2010

VAZ, Alexander Cambraia N.. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas**. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 17, p. 163-205, 2011.

_____. **Ação estatal, desenvolvimento e democracia: elementos para uma discussão na contemporaneidade**. In: José Celso Pereira Cardoso Júnior. (Org.). Planejamento Brasil Século XXI - Inovação Institucional e Refundação Administrativa: elementos para o pensar e o agir. 1ed.Brasília: IPEA, 2015, v. 1, p. 61-102.

ANEXO A – Coeficientes de Erro-Padrão (Standard Errors) dos modelos de regressão binária estruturados

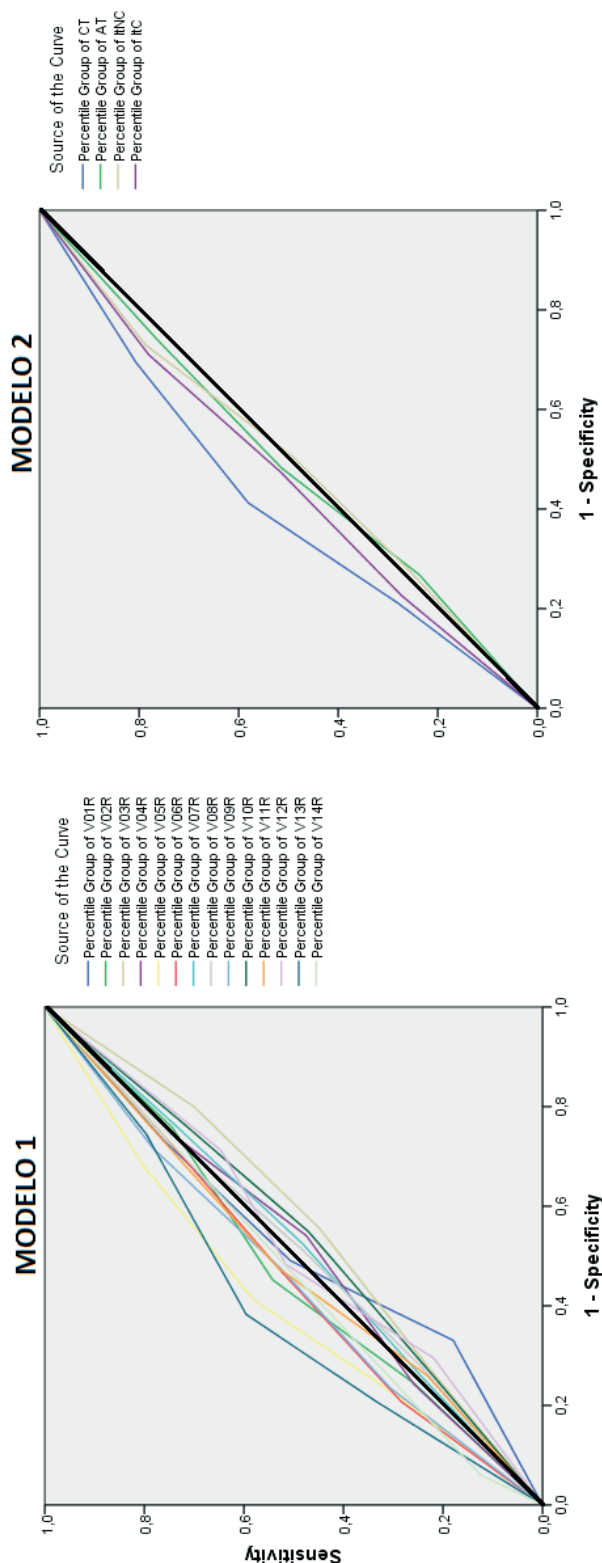
Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	Q1	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	(0,197)	(0,202)	(0,206)	(0,234)
			Q3	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	(0,211)	(0,217)	(0,227)	(0,254)
			Q4	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	(0,244)	(0,248)	(0,261)	(0,283)
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	Q1	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	(0,252)	(0,266)	(0,289)	(0,336)
			Q3	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	(0,257)	(0,293)	(0,31)	(0,357)
			Q4	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	(0,247)	(0,286)	(0,3)	(0,327)
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Q1	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	(0,217)	(0,23)	(0,247)	(0,268)
			Q3	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	(0,228)	(0,252)	(0,271)	(0,292)
			Q4	De 16,7% até 21%	493	25,0	(0,207)	(0,243)	(0,255)	(0,273)
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	Q1	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 3,32% até 4,7%	478	24,3	(0,187)	(0,188)	(0,211)	(0,222)
			Q3	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	(0,208)	(0,224)	(0,24)	(0,261)
			Q4	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	(0,278)	(0,295)	(0,314)	(0,329)
	Autonomia	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	Q1	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 4974 até 6059,8	487	24,7	(0,202)	(0,206)	(0,213)	(0,226)
			Q3	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	(0,228)	(0,226)	(0,235)	(0,251)
			Q4	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	(0,2)	(0,21)	(0,222)	(0,255)
		Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	(0,177)	(0,19)	(0,198)
			Q3	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	(0,195)	(0,218)	(0,235)
			Q4	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	(0,191)	(0,222)	(0,239)
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	(0,193)	(0,204)	(0,221)
			Q3	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	(0,209)	(0,227)	(0,261)
			Q4	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	(0,287)	(0,32)	(0,345)

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quar- til	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvi- doria	Q1	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	(0,211)	(0,23)
			Q3	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	(0,228)	(0,263)
			Q4	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	(0,227)	(0,263)
		Proporção de Órgãos que realizam Reu- nião com Grupos de Interesse	Q1	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	(0,183)	(0,196)
			Q3	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	(0,218)	(0,239)
			Q4	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	(0,193)	(0,232)
		Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	Q1	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	(0,198)	(0,228)
			Q3	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	(0,207)	(0,226)
			Q4	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	(0,214)	(0,241)
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiencia Publica	Q1	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	(0,218)
			Q3	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	(0,211)
			Q4	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	(0,227)
		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Publica	Q1	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	(0,266)
			Q3	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	(0,216)
			Q4	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	(0,237)
	Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	Q1	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência	
		Q2	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	(0,238)	
		Q3	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	(0,249)	
		Q4	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	(0,269)	
	Proporção de Órgãos que participaram de Conferencias Tematicas pelo menos 1 vez	Q1	De 0% até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,791	
		Q2	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	(0,202)	
		Q3	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	(0,217)	
		Q4	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	(0,248)	
Total de observações					1969		1969	1969	1969	

Dimensão	Subdimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
		Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Q1	Até 0,21	487	24,7	Referência	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,21 até 0,25	496	25,2	(0,167)	(0,169)	(0,170)	(0,179)
		Q3	De 0,25 até 0,31	499	25,3	(0,166)	(0,170)	(0,171)	(0,186)
		Q4	De 0,31 até 0,43	487	24,7	(0,166)	(0,168)	(0,181)	(0,182)
	Autonomia	Q1	Até 0,17	486	24,7	-	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,17 até 0,19	502	25,5	-	(0,162)	(0,163)	(0,164)
		Q3	De 0,19 até 0,2	486	24,7	-	(0,163)	(0,167)	(0,172)
		Q4	De 0,2 até 0,25	495	25,1	-	(0,176)	(0,177)	(0,179)
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Q1	Até 0,03	474	24,1	-	-	Referência	Referência
		Q2	De 0,03 até 0,03	512	26,0	-	-	(0,176)	(0,187)
		Q3	De 0,03 até 0,04	447	22,7	-	-	(0,192)	(0,207)
		Q4	De 0,04 até 0,09	536	27,2	-	-	(0,182)	(0,202)
	Interfaces Coletivizadas	Q1	Até 0,05	498	25,3	-	-	-	Referência
		Q2	De 0,05 até 0,09	494	25,1	-	-	-	(0,189)
		Q3	De 0,09 até 0,15	484	24,6	-	-	-	(0,183)
		Q4	De 0,15 até 0,39	493	25,0	-	-	-	(0,193)
Total de observações				1969	-	1969	1969	1969	

ANEXO B – Teste de ajuste dos modelos de regressão binária estruturados através da curva ROC

Ao analisarmos a consistência dos modelos, temos resultados interessantes do ponto de vista analítico. Para esta etapa, utilizamos a metodologia da curva ROC, que mostra o quanto as estimativas acertam, isto é, para o caso deste trabalho, o quanto corretamente identificam os tipos de Órgãos que conseguem resultados de sucesso em seus Órgãos, em relação ao quanto elas erram, isto é, o quanto identificam de maneira errônea Órgãos que conseguem resultados de sucesso em seus Órgãos, mas cujos respectivos perfis indicam tendência exatamente oposta, ou seja, de não lograrem sucesso em seus Órgãos (Greene, 2009). A curva é útil para demonstrar o quanto a identificação pelo modelo de perfis de Órgãos com propensão à consecução de sucesso na gestão de seus Órgãos é melhor do que uma classificação aleatória destes perfis.



Se um plano cartesiano é construído cujo eixo Y é a proporção de acertos e o eixo X é a proporção de erros, tem-se que, como a classificação aleatória indica que proporção de erros é igual à proporção de acertos (Greene, 2009), ela forma uma reta na diagonal do quadrado. Assim, 50% da área do quadrado se encontra abaixo dessa curva. Se, a seu turno, as estimativas do modelo construído são melhores do que a classificação aleatória, a curva ROC formada pela proporção de erros e acertos estará mais próxima do eixo Y. Isso implica que a área abaixo da curva ROC estimada correspondente será necessariamente maior que 50%, podendo chegar ao valor máximo de até 100%. Foi estimada uma curva ROC para os três modelos gerados na regressão. No caso do primeiro modelo, a curva gerada através das estimativas de perfil correspondeu a, na média, 58,2% da área abaixo da curva. No segundo modelo, a área abaixo da curva fica em aproximadamente 62,1%. Com base nesses dados, é possível dizer que as estimativas geradas pelo modelo estruturado no trabalho são melhores do que uma estimativa aleatória dos dados considerados.