

Título do capítulo	CAPÍTULO 18 OS MÉRITOS DA <i>PROBLEM-SOLVING</i> SOBRE O <i>POWERING</i>: REFORMAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL E NA ARGENTINA
Autor(es)	Katherine Bersch
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap18

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

OS MÉRITOS DA *PROBLEM-SOLVING* SOBRE O *POWERING*: REFORMAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL E NA ARGENTINA^{1,2}

Katherine Bersch³

1 INTRODUÇÃO

Para muitas democracias em desenvolvimento, o “fazer acontecer” é um desafio considerável. A corrupção, o clientelismo, a ineficiência e a burocracia, frequentemente, paralisam a capacidade dos estados de entregar os bens e serviços prometidos. Não é de surpreender que, muitas vezes, políticos procurem angariar apoio popular com propostas de varrer a corrupção e eliminar a burocracia excessiva de forma a transformar como, e quão bem, o Estado funciona. Nos últimos trinta anos, os políticos na América Latina têm apoiado uma variedade de programas que objetivam aumentar a transparência, aprimorar a responsabilização e fortalecer as instituições. À luz desses desafios e propostas de mudança, este texto pergunta: quais processos de reforma resultam em melhorias efetivas e duradouras?

Uma linha proeminente da literatura argumenta que a maneira mais certa de reformar o Estado é por meio de uma mudança rápida e maciça (Åslund, 1994; Durand e Thorp, 1998; Grahan e Naím, 1998). Concordando com Hecló (1974), eu chamo essa abordagem de *powering*. Os objetivos de tais reformas vigorosas – seja a aprovação de uma reestruturação na previdência ou a redução do número de funcionários públicos – são claros e abrangentes desde o início. Seus proponentes argumentam que a corrupção e a ineficiência podem ser eliminadas substituindo os arranjos institucionais disfuncionais por políticas que engendram estruturas de incentivo mais salutares. Em condições normais, no entanto, os interesses da sociedade estrangulam as instituições e, assim, as mudanças devem ser impostas através de reformas rápidas e de longo alcance que passam por cima daqueles que se beneficiam do *status quo*. Se as reformas forem realizadas mais gradualmente, as forças opositoras se unirão e as bloquearão (Grahan e Naím, 1998, p. 336); se as

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap18>

2. Agradeço a Wendy Hunter, Kurt Weyland, Daniel Brinks, Bryan Jones, Sandra Botero, Abby Blass, Eduardo Dargent, Ilana Lifshitz, Rachel Sternfeld, aos participantes do *Workshop* Latino-Americano dos Professores e Alunos de Pós Graduação da Universidade do Texas, em Austin, e aos quatro revisores anônimos por seus comentários e sugestões.

Publicado originalmente como: Bersch, K. The merits of problem-solving over powering: governance reform in Brazil and Argentina. *Comparative Politics*, v. 48, n. 2, Jan. 2016. Agradecemos a cessão dos direitos autorais pela autora e pela Revista.

3. Professora assistente de ciência política na Davidson College (Estados Unidos).

reformas forem parciais ou incrementais, elas não conseguirão anular os interesses particulares de grupos focados em manter o *status quo*. Assim, empreendedores políticos e apoiadores das reformas são essenciais para potencializar a vontade política que impulsionará a mudança por meio da oposição durante as janelas de oportunidade. As reformas que conseguem superar a desafiante fase inicial de implementação postulam os aderentes, e se tornarão duradouras e autoimpostas.

Um segundo grupo de acadêmicos discorda da tese do *powering*. Eles ilustram que a reforma institucional é frequentemente o produto de mudanças graduais, resultantes de esforços para resolver problemas dentro do processo estabelecido de elaboração de políticas (Hecló, 1959; Hirschman, 1973; Taylor, 2009). Eu me refiro a essa reforma como *problem-solving* (em português, resolução de problemas), entendida como os avanços que resolvem os problemas e os enigmas das políticas públicas.⁴

Em contraste com os objetivos claros e abrangentes pressupostos pelo *powering*, os objetivos da *problem-solving* surgem do adereçamento de problemas através de abordagens políticas existentes. A *problem-solving* implica que mudanças substanciais são alcançáveis ao se promover, sequencialmente, alterações pequenas, inovadoras, parciais ou indiretas, frequentemente de forma silenciosa e fora do radar das forças políticas e sociais. Em vez de forçar reformas maciças em “conjunturas críticas”, os proponentes da *problem-solving* aproveitam pequenas oportunidades e usam a complexidade das áreas de política para promover mudanças individualmente menores, mas, muitas vezes, cumulativamente significativas. Os funcionários da gestão pública convencem os políticos a concordar com um passo incremental, planejando e esperando que aquele “pequeno passo” desencadeie uma sequência de passos que levarão a uma transformação significativa. Como Hirschman (1971, p. 335) observou, essa mudança “não espetacular, furtiva”, frequentemente produz resultados impressionantes a longo prazo.

Uma avaliação das reformas no Brasil e na Argentina põe em dúvida a visão do *powering*. Os legisladores argentinos têm adotado o *powering* com frequência, mas têm tido menos sucesso que os reformadores brasileiros, que preferem uma abordagem de *problem-solving*. No início da década de 1990, executivos argentinos implementaram várias reformas rápidas e amplas na administração pública. Em contrapartida, no Brasil, um conjunto semelhante de reformas em larga escala foi enfraquecido, atrasado ou totalmente interrompido; ele foi então seguido pela *problem-solving*: uma sequência firme de etapas sistemáticas em direção a aumentar, gradualmente, a transparência e a responsabilização. Muitas

4. Hecló (1974) usou o termo *puzzling*, que leva a alguma ambiguidade (*puzzling* pode significar intrigante); para reduzir a confusão, eu uso *problem-solving*. A *problem-solving* é amplamente utilizada na literatura das ciências cognitivas e políticas, e é grandemente influenciada pelo trabalho posterior de Herbert Simon em tarefas complexas com Allen Newell (Newell e Simon, 1972; Bendor, 2003). Elaborei aqui uma abordagem de reforma por *problem-solving* que se baseia neste último trabalho e está de acordo com o uso do termo *puzzling* por Hecló.

das transformações em massa na Argentina, embora inicialmente elogiadas, foram contraproducentes, abandonadas ou completamente revertidas, deixando o país atolado em corrupção e fragilidade institucional. Considerando a tese do *powering*, esperaríamos pouco sucesso no Brasil. Entretanto, na verdade, em muitas áreas, a *problem-solving* melhorou a responsabilização do governo no Brasil, de forma gradual, mas marcante.⁵

Este capítulo, como uma análise comparativa de duas abordagens às reformas no setor público, lança questionamentos sobre a tese do *powering* e estabelece os méritos da *problem-solving*. Ao ampliar o escopo para além de instantâneos das reformas, ele revela as vantagens da *problem-solving* no Brasil ao longo do tempo: a reforma incremental não só é viável, como também mais efetiva e duradoura. Recorrendo a entrevistas com mais de sessenta atores-chave em São Paulo, Brasília e Buenos Aires, são investigados dois dos episódios mais significativos de reformas em contratações governamentais (ou seja, compras) na Argentina e no Brasil desde 1999. Considerando que as compras governamentais representam entre 10% e 30% do produto interno bruto (PIB) de países em desenvolvimento, essas reformas servem como uma importante lente empírica para entender como, e quão bem, o Estado funciona. A Argentina e o Brasil foram selecionados porque, embora compartilhem muitas características e tenham enfrentado problemas semelhantes (por exemplo, a corrupção endêmica nos processos de contratação pública e em cartéis farmacêuticos), eles buscaram resolver esses problemas de formas que exemplificam as duas estratégias de reforma de maneira particularmente clara. Os estudos de caso não provam que os tomadores de decisões no Brasil somente usam a *problem-solving* e que, na Argentina, somente usam o *powering*, nem sugerem que fatores estruturais não são importantes. Ao contrário, este estudo realça como o tipo de reforma afeta os resultados com uma análise em *process tracing* detalhada das reformas ao longo do tempo, enfatiza a interação entre o tipo de reforma e fatores estruturais – como proteções ao funcionalismo público – e explica como a *problem-solving* ajuda a preservar a estabilidade e a autonomia do funcionalismo público, especialmente em ambientes institucionais frágeis.

2 RESOLVER PROBLEMAS *VERSUS* APLICAR PODER

Introduzidos no estudo seminal de Heclo (1974) sobre elaboração de políticas sociais na Grã-Bretanha e na Suécia, os conceitos de *powering* e *puzzling* (este último referido aqui como *problem-solving*, também chamada de resolução de problemas) fornecem um prisma através do qual se pode ver as teorias da reforma. Enquanto o *powering* presume um equilíbrio homeostático capaz de resistir às “perturbações”

5. De acordo com os Indicadores de Governança Mundial do Banco Mundial, a pontuação do Brasil em Voz e Responsabilização aumentou de 53,8 para 63,8 entre 1996 e 2011; enquanto a da Argentina caiu de 59,1 para 57,7.

externas, a *problem-solving* presume um equilíbrio mais dinâmico. Assim, enquanto os proponentes do *powering* argumentam que um empurrão forte é necessário para promover mudanças significativas, a *problem-solving* parte da premissa de que mudanças incrementais são alcançáveis dentro do ambiente sociopolítico existente, e enquanto o *powering* confronta a oposição de frente, a *problem-solving* tende a evitá-la. Três atributos são particularmente importantes para diferenciar o *powering* da *problem-solving*: o proponente da reforma, o nível de aspiração e o prazo. As reformas do *powering* são iniciadas ou capitaneadas por líderes políticos que desejam renovar as instituições dentro do prazo de seu mandato; as reformas da *problem-solving* são lideradas por tecnocratas da administração pública que fazem modificações incrementais em um prazo mais longo – o quadro 1 expande essas distinções. Os diferentes propósitos e processos causais são formulados em termos típico-ideais, apesar de uma reforma específica poder se situar num ponto intermediário.

QUADRO 1
Tipos de reforma

	<i>Powering</i> (em massa)	<i>Problem-solving</i> (incremental)
Proponentes	Políticos e tecnocratas políticos.	Tecnocratas.
Fonte da tentativa da reforma	Aumento/troca de poder.	Identificação burocrática de problemas.
Objetivo	O objetivo é claro – deve ser imposto contra a oposição.	O objetivo exato é incerto, mas especialistas têm uma noção mais clara da direção a ser seguida do que os atores políticos.
Quando	Somente quando os problemas se agravam até chegar a uma crise.	Tentativas contínuas de corrigir problemas antes que se tornem crises.
Nível de aspiração	Macio e rápido, baseado em modelos ideais.	Incremental e sustentado, baseado na aprendizagem experimental
Estratégia	Uso extensivo de poder político para eliminar entraves.	Encontrar espaço e usar capacidade tecnocrata para realizar avanços graduais.
Prazo de tempo	Conclusão dentro do prazo do mandato.	Processo contínuo através de mandatos.
Resultado	Episódico – depende do equilíbrio entre os poderes.	Duradouro.

Elaboração da autora.

No início dos anos 1990, os defensores do *powering* destacaram a importância das excepcionais crises econômicas e políticas nos países latino-americanos e pós-comunistas para renovação dos estados no estilo *tabula rasa*. Quando essas situações extraordinárias passaram, os acadêmicos começaram a deslocar sua atenção das reformas macroeconômicas para o fortalecimento do Estado (Naím, 1994), diminuindo a importância de crises “excepcionais” e, em vez disso, sublinhando o papel crucial de empreendedores políticos para a imposição de mudanças, independentemente da oposição, durante “janelas de oportunidade limitadas” (Bunse e Fritz, 2012, p. 6). O comprometimento de líderes políticos fortes se tornou o elemento crucial para o sucesso das reformas (Bunse e Fritz, 2012;

Grindle, 2004). Esses líderes, juntamente com equipes de reforma tecnocráticas ou “equipes de mudança”, teriam a capacidade de impulsionar renovações complexas das instituições do Estado para além da resistência (Durand e Thorp, 1998, p. 5; Graham e Naím, 1998, p. 336; Grindle, 2004, p. 187).⁶ Os acadêmicos até criaram uma palavra nova para o casamento entre a capacidade tecnocrática e o poder político do alto escalão: os *technopols* (Domínguez, 1997). Esses líderes políticos e seus especialistas escolhidos a dedo, aqui referidos como “tecnocratas políticos”, eram vistos como fundamentais para promover transformações políticas e econômicas. Como apontado por análises recentes, o foco na vontade política e a importância dos tecnocratas políticos para garantir os resultados das reformas permanecem difundidos nos organismos de desenvolvimento e entre as instituições financeiras internacionais (Andrews, 2013).

Em contrapartida, a *problem-solving* implica que os atores administrativos existentes podem conduzir o processo de reforma sem um realinhamento significativo de forças políticas (Taylor, 2009), avançando mudanças marginais de maneira gradual, sem confronto direto com uma resistência poderosa (Hirschman, 1973). A suposição subjacente de um equilíbrio dinâmico significa que é possível fazer mudanças parciais, observar seu impacto e fazer as correções necessárias ao longo do caminho. Esse não é um processo dramático conduzido por líderes políticos ou por *technopols* próximos ao presidente: em vez disso, tecnocratas ou funcionários públicos de nível mais alto, cumprindo com seus deveres no exercício de suas funções, são frequentemente os discretos apoiadores dessas mudanças modestas.⁷ Esse processo não exige o uso da força para romper a resistência; em vez disso, é um processo de “se virar na medida do possível”, nas palavras de Hecló (1959), de aprender com o adereçamento de problemas de políticas anteriores, fazendo ajustes e correções ao longo do tempo e avaliando o que é efetivo e o que não é.

Como esse processo lento e árduo pode ter vantagens sobre as promessas de mudança rápida, abrangente e duradoura do *powering*? Uma avaliação das limitações da abordagem do *powering* pode fornecer clareza sobre os méritos da *problem-solving*. O argumento do *powering* é fundamentado em duas premissas que, no mundo real, são frequentemente ilusórias e pouco promissoras: *i*) é possível projetar ou selecionar a reforma apropriada de maneira racional; e *ii*) uma vez implementadas, reformas dramáticas e abrangentes persistirão à medida que novos interesses particulares começarem a defender o *status quo*.

6. Embora esses acadêmicos enfatizem a importância de executivos políticos fortes para uma reforma bem-sucedida, nem todos podem ser inequivocamente rotulados como aderentes à visão do *powering*. Grindle (2004, p. 189-1994), por exemplo, reconhece os desafios que a reforma imposta cria para a sustentabilidade mais tarde.

7. Acadêmicos como Huber e Stephens (2012, p. 257) também defendem mudanças políticas mais incrementais em vez de mudanças dramáticas; no entanto, seu relato não atribui a mudança a atores tecnocráticos, mas a pressões “de baixo para cima”. A teoria da mudança institucional por distribuição de poder de Mahoney e Thelen (2010) reconhece a importância da mudança gradual, mas diz pouco sobre quais tipos de processos engendram mudanças efetivas e duradouras.

3 LIMITAÇÕES DOS TOMADORES DE DECISÕES NA ELABORAÇÃO DE MUDANÇAS MACIÇAS

Selecionar ou projetar uma reforma em massa que visa chegar à raiz de inúmeros problemas simultaneamente é uma tarefa extraordinariamente difícil. A elaboração de tal mudança é muito diferente do que simplesmente ajustar os níveis da política existente (por exemplo, aumentar o número de destinatários do Medicare). Tampouco é como um jogo no qual as regras são fixadas e acordadas pelos jogadores com antecedência. O *powering* implica em criar um jogo novo e forçar os participantes existentes a adotar um conjunto de regras completamente novo. Em resumo, ele exige racionalidade abrangente em um ambiente de trabalho complexo. Contudo, sabemos que os seres humanos frequentemente ficam aquém da racionalidade total e, em vez disso, são limitadamente racionais (Bendor, 1999). Projetar uma reforma maciça racionalmente, como argumentou Hecló (1959, p. 80), presume “capacidades intelectuais e fontes de informação que homens [e mulheres] simplesmente não possuem”. Em vez de procurar alternativas proativamente, ponderando as vantagens e desvantagens, e maximizando sua utilidade, os legisladores normalmente se baseiam em uma heurística que facilita a tomada de decisões (Simon, 1955).

A intensidade com que os atores recorrem a atalhos cognitivos depende não apenas da dificuldade do problema, mas também das habilidades dos atores. Como Simon (1990, p. 7) observou, o comportamento racional é moldado “por uma tesoura cujos dois gumes são a estrutura do ambiente de trabalho e as capacidades computacionais do(s) ator(es)”. Portanto, é importante ressaltar que, embora todos os tomadores de decisões sejam confrontados por limitações como falta de tempo, de atenção, de recursos, de informação e de capacidade intelectual e computacional para avaliar problemas complexos (Bendor, 1999, p. 305-309), alguns enfrentam restrições maiores do que outros. Dirigentes eleitos estão particularmente em desvantagem: frequentemente, a atenção dos políticos pula de uma preocupação para outra (Jones e Baumgartner, 2005), com pouco tempo para desenvolver competência em uma determinada área. Enquanto seus tecnocratas políticos podem ter credenciais acadêmicas impressionantes, o destino deles está vinculado ao ator político que os nomeou, resultando em horizontes de tempo mais curtos e numa ausência da competência importante para compreender os efeitos da mudança em um novo contexto. Como consequência, depender de “estranhos” ou de tecnocratas políticos para implementar mudanças drásticas em novos contextos aumenta a ambiguidade, a incerteza e as consequências não intencionais. Assim, reformas abrangentes frequentemente falham em substituir os arranjos institucionais problemáticos por alternativas funcionais; em vez disso, elas criam novas disfunções (Scott, 1998).

A abordagem da *problem-solving*, projetada para lidar com um mundo de racionalidade limitada, é mais realista e, conseqüentemente, mais promissora. Newell

e Simon (1972) há muito haviam observado que o desempenho *problem-solving* varia imensamente: no jogo de xadrez, existem grandes mestres, mas existem também jogadores inábeis. O que os diferencia é a competência, que permite que os grandes mestres se lembrem de muitas jogadas e reconheçam padrões repetidos. Os jogadores inábeis, no entanto, ficam sujeitos a demoradas tentativas de computar sua próxima jogada (Simon, 1990, p. 8-11). É claro que as regras do jogo de xadrez são mais fixas e previsíveis do que a criação de políticas no século XXI, que exige o conhecimento de regras informais que governam o contexto mais amplo dentro do qual as reformas acontecem. A competência é desenvolvida ao longo do tempo, e é o tempo que responde pela variação nas capacidades dos proponentes do *powering* versus os da *problem-solving*: enquanto os atores políticos têm que lidar com muitas questões ao mesmo tempo e costumam ter horizontes de tempo limitados, os tecnocratas e servidores públicos conseguem acumular experiência e competência em determinada área ao longo do tempo, incluindo o conhecimento de problemas causados pelas políticas anteriores. Como consequência dessa compreensão contextual, eles estão frequentemente em uma posição melhor para avaliar os problemas e projetar soluções para uma determinada área do que suas contrapartes eleitas.

Além disso, a *problem-solving* divide problemas complexos em passos menores, simplificando assim o ambiente do trabalho. Em vez de encarar uma reforma abrangente, a *problem-solving* confronta problemas menores um a um. Os esforços para resolver esses problemas menores dependem das experiências e conhecimentos existentes dos tomadores de decisões, não de planejamento abstrato que requiera mais tempo, informação e capacidade intelectual do que é possível. Essa abordagem não presume que existam soluções definitivas para problemas complexos; ao contrário, as soluções vão sendo descobertas ao se comparar alternativas conhecidas localmente com o *status quo* (Hecló, 1959). A melhoria talvez não seja a “melhor” solução possível, porém é melhor que o *status quo*, é atingível e, mais importante, pode ser aprimorada.

Tomadas em conjunto, as duas vantagens da *problem-solving* – se ajustar às capacidades dos tomadores de decisões e simplificar o ambiente de trabalho – resultam na aprendizagem ao longo do tempo. No processo sequencial de resolução dos problemas menores, os reformadores adquirem um repertório de ações pragmáticas e seus resultados, aumentando sua capacidade de reconhecer as soluções para um dado problema. Dessa maneira, os solucionadores de problemas contornam a oposição um passo de cada vez. Com o tempo, as mudanças frequentemente se acumulam e, aos poucos, criam uma transformação completa da estrutura da política original. Assim, os atores do Estado melhoram sua capacidade de responder a questões mais difíceis, fortalecendo suas competências, aprendendo sobre diferentes tipos de reforma e descobrindo o que é necessário para passar as reformas através da oposição. Enquanto os apoiadores do *powering* buscam respostas milagrosas, a

problem-solving engendra um processo de aprendizagem gradual que permite que as estratégias de reforma evoluam durante o caminho.

4 DESAFIOS À DURABILIDADE DO *POWERING*

O segundo pressuposto do *powering*, de que, uma vez implementadas, as reformas persistirão à medida que novos interesses particulares começam a defender o *status quo*, frequentemente também falha na vida real. O *powering* tem dois objetivos: a eliminação do *status quo* e o estabelecimento e consolidação de uma nova abordagem. Entretanto, esses dois objetivos geram uma contradição: o sucesso na eliminação dos mecanismos estabelecidos coloca em perigo as chances de consolidação da reforma.

Considere o poderoso Presidente A, empenhando em eliminar a corrupção nas provisões do sistema público de saúde. Ao trazer especialistas de fora e mudar equipes, o Presidente A poderia, com sucesso, superar a resistência, eliminar o *status quo* e estabelecer uma nova abordagem. De acordo com a lógica do *powering*, essas mudanças gerarão um novo conjunto de interesses particulares que defenderão as novas políticas. Reformas profundas que visam promover a transparência ou um governo íntegro, no entanto, acarretam encargos concentrados para os oponentes, frequentemente gerando reações negativas. Assim, quando o Presidente B assume o poder em $t + 1$, ele provavelmente responderá à reação negativa e dará poder aos oponentes antes que os apoiadores dos benefícios difusos possam organizar uma defesa. E há motivos para se acreditar que B possui o mesmo poder que A. Então por que, logo após a instalação de toda uma nova estrutura de política, os atores relevantes acreditariam que essa estrutura se manteria no poder? Os defensores do novo programa (benefícios difusos) são mais fracos do que os defensores *anteriores* do *status quo* (benefícios concentrados), antes das reformas de A. Portanto, as contrarreformas de B enfrentariam ainda menos resistência. Assim, o paradoxo do *powering* é que o triunfo no estágio eliminatório prejudica a probabilidade de reformas duradouras e consolidadas.⁸

Além disso, quanto mais “normais” forem as condições sob as quais o *powering* foi imposto, mais o paradoxo se aplica. Guerras, terremotos ou hiperinflação podem, efetivamente, eliminar qualquer resistência à mudança sem gerar encargos concentrados e nem reações negativas. No entanto, como mencionado anteriormente, na ausência de crises, os proponentes do *powering* enfatizam a vontade política ou a habilidade de um líder político em taxar qualquer problema como sendo “uma crise”. Em períodos sem crise, os tecnocratas políticos – equipes de especialistas ou novos nomeados políticos que têm a competência e a “vontade” para realizar as mudanças – são chamados para implementar as reformas (Durand e Thorp, 1998). Porém, o capital político frequentemente acaba muito antes

8. Sou grata a Kurt Weyland por sugerir esse termo.

que os beneficiários difusos de uma reforma sejam capazes de defendê-la contra um novo líder que abandona os esforços de reforma não consolidados de seu predecessor. Com o tempo, esse processo corrói a competência e a capacidade administrativa, diminui a possibilidade de aprendizagem com os erros anteriores e deixa as reformas sem apoiadores.

Quando, previsivelmente, os esforços de reforma fracassam, as mudanças do *powering* são frequentemente descartadas como soluções “parciais” que falharam em atacar a raiz do problema, e a busca por um modelo abrangente se inicia novamente (Hirschman, 1973, p. 240-241). Levitsky e Murillo (2013) definem as mudanças institucionais drásticas e frequentes como substituições em série. Apesar de esses autores estarem se referindo a mudanças institucionais em geral, como uma substituição constitucional, o mesmo conceito pode ser aplicado às reformas na administração pública. Em ambientes institucionais frágeis, o *powering* pode ser especialmente nocivo à aprendizagem e ao desenvolvimento institucional.

Em contrapartida, a *problem-solving* engendra estabilidade. Melhorias modestas e alcançáveis não dependem de políticos poderosos nem de seus tecnocratas, elas dependem de profissionais com conhecimento profundo dos problemas existentes e de seu contexto político. Esses profissionais encontram problemas e possuem experiência o suficiente para entender o que pode ser realizado para resolvê-los. Em vez de depender do poder, a *problem-solving* enfatiza a competência técnica e o conhecimento do contexto. Em vez de tentar romper com o *status quo* existente, a *problem-solving* utiliza estratégias que evitam conflitos. Portanto, os tecnocratas que conduzem reformas modestas sem forte apoio político possuem chances maiores de permanecerem em seus cargos quando as constelações políticas se alteram, assegurando suas posições e criando oportunidades para expandir suas reformas. Enquanto o *powering* frequentemente enfrenta uma forte resistência depois que a vontade política que motivou as mudanças se evapora, as reformas da *problem-solving* tendem a ser duradouras.

Em suma, a abordagem da *problem-solving* reduz a complexidade dos grandes problemas que o *powering* busca resolver e é mais promissora, já que os tecnocratas não são tão limitados quanto os atores políticos. Além disso, o sequenciamento da reforma contribui para a aprendizagem ao longo do tempo e cria uma dinâmica por meio da qual os especialistas podem avançar as mudanças sem incitar oposição e permanecer em uma posição para defender e ampliar suas reformas discretamente. Finalmente, se a *problem-solving* for bem-sucedida, não há a necessidade de reformas em massa.

5 BOAS REFORMAS DE GOVERNANÇA: A TARTARUGA VENCE A LEBRE

Esta seção avalia a eficácia e a resistência dessas estratégias de reforma com uma análise de duas tentativas proeminentes de aumentar a responsabilização e a

transparência no processo de compras públicas na Argentina e no Brasil. Este estudo aplica um *design* de “sistemas mais semelhantes” (Przeworski e Teune, 1970). A Argentina e o Brasil possuem características históricas, culturais, econômicas e políticas semelhantes, incluindo interrupções na democracia, industrialização de substituição à importação, redemocratização nos anos 1980, reformas neoliberais e modernização do Estado. Apesar das reformas de governança na década de 1990, os dois países enfrentaram a corrupção endêmica num setor importante: a contratação pública de bens e serviços. Cartéis farmacêuticos, por exemplo, desviaram milhões dos cofres do sistema público de saúde. As autoridades responsáveis pelas compras, encarregadas de manter a integridade no processo de licitação pública, não possuíam o treinamento nem a autonomia para indiciar as empresas num processo penal. Ao final da década de 1990, a evasão fiscal causada pelas contratações foi agravada por crises econômicas, ameaçando seriamente a estabilidade econômica.

Enquanto Argentina e Brasil enfrentavam problemas semelhantes simultaneamente, eles procuraram resolvê-los de maneiras muito diferentes. Os dirigentes argentinos utilizaram sua vontade política para transformar radicalmente a instituição que mais sofreu com a corrupção desenfreada – o Programa de Atención Médica Integral (PAMI), que fornece serviços de saúde para aposentados. Os dirigentes brasileiros abandonaram o *powering* e trocaram para uma estratégia diferente, a *problem-solving*. Logo, esses casos exemplificam as duas estratégias de reforma com especial clareza. Para melhor exposição dos desdobramentos dos esforços de reforma em cada país, esse estudo se concentra nos pontos mais relevantes para os modelos de reforma descritos acima e conta com o *process tracing*. Essa abordagem é particularmente apropriada pois, em vez de ignorar a importância da sequência temporal, o *process tracing* torna as dependências de trajetória do tipo de reforma uma parte da análise longitudinal (Bennet, 2008).

5.1 Powering na Argentina: inicialmente impressionante, porém insustentável, reformas do PAMI (2004-2007)

Esse primeiro caso ilustra o paradoxo do *powering* ao examinar políticas direcionadas a aumentar a transparência e responsabilização no processo de compras públicas. Essas reformas no PAMI, um programa semelhante ao Medicare nos Estados Unidos, são particularmente importantes: o PAMI cobre 4,4 milhões de argentinos e tem um orçamento de cerca de 3,7 bilhões de dólares.⁹ Como veremos, o sucesso em eliminar o *status quo* enfraqueceu o segundo objetivo, que era criar novas instituições que se enraizassem; os avanços foram abandonados ou revertidos tão logo os reformadores saíram do PAMI.

9. *El Clarín*, 2 de dezembro de 2012.

5.2 A imposição de uma reforma rápida e maciça

Quando Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003, tanto a corrupção quanto a crise fiscal assolavam o PAMI. Os dirigentes da gestão anterior haviam sido acusados de diversos atos ilícitos, mas os esquemas de corrupção ainda persistiram: uma parcela grande do orçamento do PAMI estava sendo desviada para 63 intermediários de contratações com conexões políticas, que colhiam bilhões de pesos anualmente, mas frequentemente falhavam em fornecer os serviços aos idosos. Em 2000, os problemas fiscais do PAMI – com dívidas estimadas entre 1,8 e 4 bilhões de dólares – foram exacerbados pela enorme crise econômica de 2001, que resultou num *deficit* de 75% em comparação com o orçamento do PAMI para o ano anterior¹⁰ (Lloyd-Sherlock, 2006). Em 2004, após novos escândalos de corrupção e de um relatório incriminando a Auditoría General de la Nación (AGN), o presidente Kirchner nomeou um interventor para chefiar o PAMI, contornando as disposições legais que exigiam um conselho com participação de representantes afiliados.¹¹

Kirchner apoiou fortemente uma reforma abrangente dentro do PAMI. Sua escolha para o cargo de interventor demonstrou seu comprometimento: Graciela Ocaña, representante da Câmara de Deputados do Congresso Nacional, era reconhecida por seu incansável compromisso com a investigação de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. Kirchner garantiu a ela, de acordo com a entrevista desta autora com Ocaña, seu apoio total para erradicar a corrupção dentro do PAMI.

Elaborar reformas que substituíssem os arranjos institucionais disfuncionais era uma tarefa substancial. Antes de sua função no PAMI, Ocaña era uma deputada eleita com pouca experiência na administração pública federal argentina. Da mesma forma, a maioria da unida equipe que Ocaña levou consigo tinha pouca ou nenhuma experiência no PAMI ou no âmbito da administração federal. Isso não quer dizer que a equipe fosse totalmente despreparada – o pessoal do Escritório Anticorrupção e da AGN foram cruciais para o desenvolvimento e implementação da estratégia de reforma. No entanto, os reformadores eram tecnocratas políticos no sentido de que suas nomeações eram sustentadas pela vontade política que apoiava Ocaña.

Em vez de uma abordagem gradual que considerasse os esforços das administrações anteriores para melhorar o PAMI ou a experiência de gestores de carreira com reformas anteriores, a nova estratégia envolvia uma reestruturação fundamental do PAMI. Focada em desarmar as redes de corrupção, Ocaña utilizou seu poder como interventora para reescrever as leis de contratação do PAMI, que eliminariam o sistema de revendas, tirariam os contratos das mãos dos 63 poderosos

10. *Wall Street Journal*, 31 de agosto de 2004.

11. *La Nación*, 22 de junho de 2003.

intermediários e contratariam clínicas e médicos diretamente (Charosky, 2009). Em questão de meses, a equipe de Ocaña começou a implementar as mudanças – reescrevendo leis, racionalizando a alocação de pessoal e promovendo treinamentos. Em vez de sequenciar as reformas ao longo do tempo, implementou o plano rápida e simultaneamente em várias frentes. Ela apontou colaboradores próximos para posições-chave e, trabalhando incansavelmente, essa equipe assumiu o controle central sobre pessoal, contratação e finanças.

Resistências surgiram de todos os lados – dos sindicatos, do Ministério da Saúde, das empresas farmacêuticas, dos funcionários do PAMI e, especialmente, da pérfida “Máfia dos Remédios”. A implementação do novo sistema também exigiu empurrar reformas contra a resistência de intermediários que estavam desviando dinheiro dos contratos. Apesar da resistência, o apoio do presidente Kirchner a Ocaña foi mantido. Além do mais, como Ocaña concentrava o controle do instituto em sua equipe escolhida a dedo, havia pouco que a oposição dentro do PAMI pudesse fazer para impedir as novas políticas.

No curto prazo de três anos, durante o mandato de Kirchner, a equipe de Ocaña reconfigurou o PAMI radicalmente: eles reestruturaram completamente o sistema de contratação, criaram um corpo de auditoria especializado nos contratos do PAMI, publicaram informações de contratação *on-line*, reduziram o *deficit* em 10%,¹² estabeleceram sistemas de treinamento e racionalizaram o pessoal. As mudanças foram aparentemente bem-sucedidas em alcançar os dois objetivos iniciais: o *status quo* havia sido destruído e uma nova abordagem instituída. O PAMI não aparecia mais nas manchetes por escândalos de corrupção; ao contrário, Ocaña era aplaudida por tomar o controle do PAMI e impor as reformas tão necessárias. Entretanto, as brilhantes avaliações e efeitos dessas ambiciosas reformas foram efêmeros.

5.3 Vontade política esporádica, reforma efêmera

Em 2007, Cristina Kirchner foi eleita presidente e nomeou Luciano Di Cesare para substituir Ocaña enquanto interventor do PAMI. Era de se esperar uma continuidade entre Néstor Kirchner e sua esposa, mas, em 2008, após desentendimentos com o setor agrícola, Cristina Kirchner deslocou o poder para um novo grupo dentro do Partido Peronista, La Cámpora, um movimento estudantil liderado por seu filho, Máximo.

Essa mudança política revelou a fragilidade da reforma *powering* de Ocaña. Entrevistas com auditores e funcionários do PAMI sugerem que a renovação não foi tão eficaz quanto as avaliações iniciais haviam proclamado; algumas das mudanças abriram novas brechas que, sem a supervisão de Ocaña, foram rapidamente exploradas.

12. As reduções foram o resultado de aposentadorias e demissões por justa causa.

Mesmo que algumas reformas tenham sido eficazes, elas não foram duradouras. Di Cesare, um aliado próximo de Cristina Kirchner, colocou membros de sua própria equipe em todos os cargos-chave anteriormente ocupados pelo pessoal de Ocaña e embarcou no processo de desmantelar, ou desfazer completamente, muitas de suas reformas. Enquanto Ocaña havia comprado todas as ambulâncias do PAMI para reduzir a corrupção, Di Cesare reprivatizou os serviços de ambulância. Enquanto Ocaña havia reduzido o número de funcionários do PAMI, Di Cesare encheu o contingente do PAMI com novos funcionários ligados a La Cámpora – de 2007 a 2012, o PAMI passou de 10.800 para 16.000 funcionários. Por fim, depois de Ocaña colocar o PAMI em uma confortável posição fiscal, sob Di Cesare os recursos do PAMI se tornaram uma importante fonte de financiamento de campanhas.¹³ Apesar dos esforços de Ocaña, em 2012 o PAMI estava novamente nas manchetes por fraude nos contratos de serviço de ambulâncias e por ambulâncias que eram chamadas, mas nunca chegavam.¹⁴ A corrupção nos contratos reapareceu nos serviços de fornecimento de aparelhos auditivos, outra área que Ocaña havia reformado.

Onde estavam os novos interesses particulares no PAMI que, acreditavam os teóricos do *powering*, defenderiam as políticas de Ocaña? Reformas drásticas haviam criado novos opositores poderosos, mas deixado poucos defensores da reforma. Nos anos da gestão de Ocaña, a vontade política e o poder dos tecnocratas políticos foram suficientes para evitar uma reversão; quando ela e sua equipe saíram, a vontade de aderir às novas políticas foram junto. Os gestores de carreira não defenderam as reformas: enquanto a maioria manteve sua estabilidade na transição entre Ocaña e Di Cesare, sua autoridade para tomar decisões enquanto gestores de carreira foi eclipsada por tecnocratas políticos, a chamada “burocracia paralela”, que ocorreu nas duas gestões.¹⁵ Em outros casos, os gestores de carreira receberam ofertas de pacotes para desligamento “voluntário”, que os mais qualificados – aqueles com perspectivas de carreira fora da administração federal – frequentemente aceitaram. Reformas necessitam de apoiadores, mas os beneficiários das políticas de boa governança são difusos e o processo de *powering* eliminou os defensores dentro do PAMI. Assim, esse exemplo demonstra o paradoxo do *powering*: eliminar arranjos existentes lança dúvidas sobre se as novas regras terão força suficiente para permanecerem ou se a próxima reforma do tipo *powering* acabará com elas.

Versões iniciais da tese do *powering* argumentariam que ele – nesse caso, passar por cima das normas institucionais e colocar alguém acima do PAMI para eliminar a corrupção e transformar a instituição – somente seria possível em situações de crise. Porém, depender da vontade política, e não de uma situação de crise, ocorre

13. *El Día*, 3 de dezembro de 2012.

14. *El Clarín*, 2 de dezembro de 2012.

15. A burocracia paralela é o quadro de profissionais nomeados com contratos flexíveis e de prazo fixo que formam áreas diferenciadas e não complementares ao aparato administrativo regular (Nogueira, 2002).

com frequência em condições normais. Isso estabelece uma dinâmica: quanto mais típicas as circunstâncias sob as quais o *powering* é aplicado, mais suscetíveis estarão as reformas de serem derrubadas pela administração seguinte. Menem realizou uma grande reforma no PAMI em meados da década de 1990; Néstor Kirchner e, posteriormente, Cristina Kirchner, fizeram o mesmo. Néstor Kirchner não “interferiu” no PAMI por causa de uma crise; todos os presidentes interferiram no PAMI (Scherlis, 2013). As constelações políticas mudam, a vontade política fraqueja. Independentemente do porquê de essas mudanças ocorrerem, elas revelam que uma mudança institucional não necessariamente se impõe por conta própria.

Com o passar do tempo, essa dinâmica do *powering* produz consequências deletérias para o desenvolvimento institucional. Cada novo governo argumenta que o Estado está tão disfuncional que uma reforma dramática é necessária. Os reformadores chegam com suas equipes de tecnocratas para instituir uma nova abordagem, substituindo equipes que partem uma vez que a vontade política para sustentar seus esforços desaparece. Esse constante expurgo de tomadores de decisões frequentemente elimina os aspectos positivos de reformas anteriores e servidores públicos qualificados que tenham conhecimento institucional. A reforma incremental em muitos países em desenvolvimento é frustrada por transformações mais grandiosas que visam a “modernização” e a “flexibilidade”. A memória do que foi tentado, do que funcionou e do que fracassou é perdida a cada nova tentativa. Anos depois, as coisas ficam tão ruins que uma reforma geral se torna novamente necessária. Com o tempo, esse ciclo vicioso enfraquece as instituições e intensifica a necessidade de fazer algo radical.

6 PROBLEM-SOLVING NO BRASIL: O PREGÃO TRANSFORMA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GRADUALMENTE (1999-2012)

O caso brasileiro demonstra como uma mudança aparentemente pequena levou à introdução gradual de um novo sistema, o pregão, que desencadeou outras mudanças que se acumularam ao longo do tempo, aumentando a transparência e a responsabilização no processo de contratações públicas. Como a análise abaixo explicará, o pregão é um simples leilão reverso *on-line* – num leilão, o maior lance vence, mas no leilão “reverso”, o menor lance ganha o contrato.

6.1 Elaborado fora do radar

Pesquisas de campo sugerem que os servidores públicos, e não os atores políticos ou tecnocratas ligados a eles, foram os protagonistas da transformadora reforma do pregão. Entretanto, isso não se deve à falta de interesse político no assunto: a reforma no sistema de compras no Brasil já havia gerado atenção política considerável no passado. Em 1993, após um escândalo de corrupção em contratações públicas, uma nova lei entrou em vigor. A Lei nº 8.666 estabelecia regras rígidas para

compras, que inclinaram a estrutura legal a favor de empreiteiras que competiam pelos contratos de obras públicas, consolidando um novo conjunto de práticas de corrupção. Logo, a lei se provou um entrave, tornando caro e demorado o processo de aquisição de bens e serviços simples: a compra de itens como grampeadores, por exemplo, frequentemente levava seis meses. Procedimentos de “emergência” eram usados excessivamente para contornar esses atrasos, abrindo assim as portas para a corrupção e para contratos que privilegiavam o clientelismo. Quando, entre 1995 e 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso tentou aprovar uma legislação reparadora abrangente, foram precisamente os interesses corruptos que defenderam a Lei nº 8.666 e impediram a aprovação.

Em contraste com estas tentativas de mudança altamente políticas, as reformas do pregão foram desenvolvidas por uma pequena equipe de profissionais técnicos no pouco conhecido Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 1999, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os gestores foram contra a abordagem do *powering*, que havia falhado em reformar o processo de compras públicas na primeira presidência; os tecnocratas políticos, apoiadores de uma mudança abrangente, haviam deixado a administração. Em vez disso, Elisabeth Braga, uma discreta funcionária pública do Ministério da Economia, foi designada para chefiar o Departamento de Logística e Serviços Gerais, e alguns dos membros técnicos da equipe anterior foram convidados a se juntar a ela no DLSG (Fernandes, 2010). De acordo com esses membros da equipe, foi precisamente a ausência de interesse político em reformar o processo de compras, juntamente com sua perspicácia técnica, que permitiu que eles permanecessem em cargos relacionados à política de compras. De fato, esses profissionais haviam aprendido com reformas anteriores e com sua experiência em outros ministérios que mudanças drásticas não eram desejáveis nem viáveis; a maioria deles sabia em primeira mão como a bem-intencionada reforma de 1993 havia resultado no aprofundamento de práticas fraudulentas. Portanto, eles não tinham um programa claro de reforma em mente, mas buscavam simplesmente melhorar a situação existente e resolver alguns dos problemas criados pela Lei nº 8.666.

A solução para uma reforma no processo de compras não surgiu de uma análise sistemática e extensiva de todas as alternativas possíveis, mas de uma alternativa existente, familiar à equipe: o experimento de contratação do pregão na recém-criada Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em si um exemplo bem sucedido de *problem-solving* (Monteiro, 2010). Em 1997, uma exceção à Lei nº 8.666 foi criada para a ANATEL, resultando no uso do leilão reverso *on-line*, conhecido como pregão, que aumentou a eficiência e a transparência nas contratações enquanto reduzia os custos. A equipe de Braga começou explorando a possibilidade de implementar projetos-piloto do pregão em outros setores da

administração federal brasileira, com a esperança de que tal mudança fornecesse uma maneira de contornar a Lei nº 8.666.

Entrevistas com importantes tomadores de decisões sugerem que eles intencionalmente empregaram diversas estratégias para que a reforma do pregão fosse incremental e permanecesse fora do radar de atores políticos e das empreiteiras. A equipe de Braga começou a esboçar uma Medida Provisória (MP) – um decreto presidencial com força de lei – que estenderia a aplicabilidade da lei da ANATEL para outros setores e agências, mas com três limitações estratégicas importantes. Primeiro, a mudança não era compulsória: o pregão seria uma das muitas modalidades que os funcionários de contratação poderiam utilizar para comprar bens e serviços. Portanto, apesar da adoção do pregão, setores opacos da administração federal brasileira poderiam continuar colhendo seus frutos ilícitos com o uso de contratos de emergência e outras brechas. Segundo, as obras públicas foram excluídas da medida. No Brasil, as grandes empreiteiras que se beneficiam de projetos de obras públicas são famosas por suas contribuições para campanhas políticas por meio de caixa dois. De acordo com Vera Monteiro, uma das responsáveis pela elaboração da MP, a exclusão de obras públicas foi crucial para a sobrevivência da medida contra os poderosos representantes das empreiteiras na legislatura, que iriam bloquear qualquer alteração relacionada a obras públicas na Lei nº 8.666 (Monteiro, 2010). Por fim, embora a MP inicialmente tivesse a força de lei, mais tarde ela requereria aprovação dentro do Congresso Nacional.¹⁶ Dessa maneira, a equipe começou aos poucos, esperando que, com o tempo, a percepção com relação à reforma mudaria a seu favor.

O momento também foi crucial. Braga e sua equipe apresentaram a modificação do pregão ao ministro do Planejamento Martus Tavares, que por sua vez a apresentou ao presidente Fernando Henrique Cardoso, logo que o importante Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi colocado em sua mesa. Os possíveis opositores do pregão estavam focados na LRF, ponto culminante de reformas incrementais que visavam estancar o escoamento financeiro causado pelos gastos dos governos estaduais e estabilizar a economia brasileira (Schneider, 2007). Esse importante projeto de lei ofuscou a proposta do pregão, que parecia, em contraste, uma modificação técnica inofensiva. Tanto a LRF quanto a MP nº 2.026/2000 foram assinadas no dia 4 de maio de 2000, e daí surge a pergunta: será que os tomadores de decisões do alto escalão, como o próprio ministro, realmente não perceberam a importância do pregão? Numa entrevista, eu perguntei ao ministro Tavares, famoso por sua sagacidade, sobre a política do pregão, esperando que ele fosse se lembrar da ocasião. Tavares estava ciente dos resultados do pregão, mas não se lembrava dos detalhes de sua aprovação; na época, seus esforços estavam concentrados na LRF.

16. Para uma explicação das MPs, ver Pereira, Power e Rennó (2008).

Em suma, a iniciativa do pregão foi desenvolvida por tecnocratas em resposta a problemas corriqueiros criados pela Lei nº 8.666. Aprender com os erros do passado foi essencial para sua estratégia, que sempre foi incremental e projetada para permanecer fora da atenção de potenciais opositores. Poderia se dizer que esta mudança aparentemente pequena simplesmente não foi uma reforma importante, porém, como demonstra a próxima subseção, o novo procedimento se provou tanto efetivo quanto duradouro. Uma vez iniciada, a disseminação do pregão foi difícil de interromper; com mais informações, a nova forma de lance se espalhou e revelou a necessidade de reformas adicionais.

6.2 Uma sequência de reforma incremental e contínua

Quando, em 2002, a MP foi levada ao Congresso para ser aprovada como lei permanente (Monteiro, 2010), as vantagens do pregão eram incontestáveis. Várias agências federais haviam adotado o procedimento opcional para agilizar o processo de contratação. Os processos de compra de bens e serviços simples, que antes se arrastavam por meses, podiam ser concluídos em menos de quinze dias úteis (Almeida, 2006). Essas agências também demonstraram que o pregão reduziu os custos consideravelmente – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima uma redução de até 24% nos custos de aquisição de produtos (BID, 2009) – e forneceu outros benefícios, incluindo o aumento da transparência; uma redução nos contratos de emergência, em aproximadamente 20% (Almeida, 2006); o aumento da competição; e a eliminação de intermediários e de limitação geográfica para a participação, tornando o processo disponível em todo o país através da internet (Joia e Zamot, 2002). Anos antes, qualquer alteração permanente na Lei nº 8.666 teria parecido impossível; contudo, à medida que o novo método se tornou arraigado, resultados comprovados tornaram a reforma difícil de reverter, e o processo de reforma foi sustentado ao longo do tempo, apesar da mudança de presidente.

Enquanto o uso do pregão se espalhava durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, a pressão aumentava para que se usasse a nova abordagem. E na medida em que mais informação se acumulava, os funcionários públicos descobriram áreas adicionais que poderiam se beneficiar de tais reformas. Em 2004, o uso do pregão levou ao desmantelamento da Máfia dos Vampiros, um grupo de empresas farmacêuticas, lobistas e funcionários do Ministério da Saúde que manipulavam os processos de contratações públicas desde o início da década de 1990. Auditores públicos há muito suspeitavam de uma rede de corrupção dentro do Ministério da Saúde; assim, depois de descobrir irregularidades em um processo de compra de produtos hemoderivados – produtos de sangue usados no tratamento de hemofilia, HIV e câncer, daí o nome –, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou um novo processo de compras do pregão para hemoderivados. O processo de leilão on-line, no qual todos os participantes são

anônimos e competem pelo lance mais baixo, desafiou o arranjo existente, e os preços caíram em 42%.¹⁷ O sistema do pregão facilitou a entrada de novos licitantes, estimulou a competição e reduziu a possibilidade de fraude por parte das autoridades públicas. Depois das primeiras rodadas do pregão, a Polícia Federal e o Ministério Público iniciaram uma investigação que, em 2004, resultou na chamada Operação Vampiro: dezessete pessoas foram presas, entre elas, seis autoridades do governo, incluindo funcionários do alto escalão do Ministério da Saúde. Foi estimado que a Máfia dos Vampiros desviou cerca de 40 milhões de dólares dos cofres públicos de 1997 a 2004.¹⁸

Esse episódio desencadeou dois efeitos em cascata importantes. Primeiro, os estados brasileiros – que também foram afetados pela Máfia dos Vampiros – começaram a adotar o pregão para hemoderivados (e, posteriormente, para outros bens e serviços). Desde 2002, os estados já tinham acesso aos sistemas federais de pregão *on-line*, mas somente após as impressionantes reduções nos preços os estados começaram a utilizá-los.

Segundo, a adoção do pregão revelou a necessidade de reformas adicionais. O episódio da Máfia dos Vampiros revelou uma enorme brecha na lei, usada para direcionar contratos aos cúmplices: os produtos farmacêuticos eram frequentemente listados pela marca, e não pelo nome genérico (por exemplo, aspirina no lugar de ácido acetilsalicílico), o que efetivamente reduzia o número de potenciais fornecedores e facilitava o conluio entre os licitantes remanescentes. Logo após a Operação Vampiro, o Ministério do Planejamento descobriu que a origem desse problema era a codificação incorreta no Catálogo de Materiais (CATMAT). O grupo responsável por codificar os medicamentos não tinha conhecimento da terminologia médica correta; portanto, eles não sabiam que deveriam usar ácido acetilsalicílico quando recebiam um pedido de aspirina. Em 2004, a codificação dos produtos médicos no CATMAT foi transferida para uma equipe no Ministério da Saúde.¹⁹ Muitos especialistas alegam que, no fim das contas, esse foi um dos mais importantes avanços para erradicar a corrupção.

Em resumo, à medida que o uso do pregão aumentava as informações sobre condutas ilegais e conformidade, foi revelada a necessidade de expansão e de mudanças adicionais, desencadeando uma enxurrada de reformas. Se as poderosas empresas farmacêuticas estivessem cientes do pregão e de seu potencial, elas talvez tivessem se oposto à modificação desde o início. Porém, no momento da reforma inicial, era impossível prever a sequência de eventos que resultaria na

17. *Folha de São Paulo*, 20 de maio de 2004.

18. *Folha de São Paulo*, 20 de maio de 2004.

19. Relatório nº 175.662/2005 da Controladoria-Geral da União.

Operação Vampiro, demonstrando um motivo-chave pelo qual a reforma do pregão foi bem-sucedida: ela pegou seus potenciais oponentes de surpresa.

Enquanto isso, à medida que aumentava o uso do pregão nos outros ministérios e agências, produzindo resultados impressionantes, os funcionários do Ministério do Planejamento e do TCU monitoravam o momento certo para torná-lo obrigatório. A pressão para usar o novo método aumentou com o tempo, na medida em que funcionários de contratação e gerentes de nível médio percebiam que o pregão oferecia autonomia contra influências externas ao aumentar a transparência do processo. Contudo, nem todos usavam – ou tinham autorização para usar – a nova abordagem. Previsivelmente, as agências com os maiores níveis de corrupção foram as últimas a adotarem o método e, eventualmente, aquelas que não o adotavam eram taxadas de corruptas (Hyde, 2011). Isso não foi surpresa para o TCU, e ficou claro que alguns setores do governo se recusavam a usar o novo método justamente porque ele limparia os escritórios de contratação que tinham esquemas bem estabelecidos de propina, suborno e contribuições para campanhas. Assim, quando outro escândalo de contratação foi deflagrado nos Correios em 2005 (a fase inicial do Escândalo do Mensalão, um escândalo de corrupção envolvendo pessoas do mais alto escalão do governo Lula), o Ministério do Planejamento e o TCU tinham uma lei de regulamentação do pregão já esboçada. O presidente Lula assinou o Decreto nº 5.504/2005, fazendo do pregão o método preferencial para contratações públicas, não só na administração federal, mas também nos estados e municípios que recebiam recursos através de repasses federais.

A reforma continuou a se expandir e, finalmente, está alcançando os contratos de obras públicas. Em 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, uma nova lei, a lei de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criou a opção de aplicar alguns conceitos do pregão a projetos de obras públicas, mas relacionadas apenas à Copa do Mundo de Futebol e aos Jogos Olímpicos, e somente quando “conveniente” (Rosillo, 2013). Como a lei inicial do pregão, esta promissora modificação “experimental” está sendo adotada lentamente, e ainda é cedo para avaliar se ela tem reduzido os crimes de colusão e superfaturamento nos projetos nos quais tem sido aplicada. Entretanto, a RDC, inicialmente direcionada apenas para a Copa do Mundo e para os Jogos Olímpicos, já foi ampliada para obras na saúde, transporte e outros setores. Os apoiadores da lei esperam eventualmente ampliar a possibilidade da RDC para todas as obras públicas, o que era algo impensável em 2000. Ainda assim, as mudanças silenciosas e graduais encabeçadas pelos servidores públicos lentamente transformaram os rígidos procedimentos e minaram a resistência à mudança.

7 O CICLO VIRTUOSO DA REFORMA POR *PROBLEM-SOLVING*

Avançar mudanças modestas e permitir que elas sejam guiadas por gestores de carreira aumenta a probabilidade de progredir no fortalecimento das instituições de muitas

maneiras. Em primeiro lugar, as reformas por meio da *problem-solving* tendem a tirar a ênfase dos conflitos políticos. Por exemplo, no caso do pregão, os tomadores de decisões intencionalmente evitaram mudar os contratos de obras públicas diretamente. Em vez disso, elas enfatizam a competência técnica (Dargent, 2011). Em segundo lugar, se o processo de *problem-solving* for bem-sucedido, a necessidade de reformas maciças é menos premente, atenuando o impulso de começar tudo do zero. Por exemplo, durante o período da troca de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o presidente Lula, não houve nenhuma tentativa de realizar reformas abrangentes no processo de compras públicas; lentamente, as reformas do Pregão melhoraram a situação. Isso também teve implicações nas nomeações: durante a troca de mandatos, Alexandre Motta substituiu Elisabeth Braga, mas o restante da equipe técnica capacitada permaneceu nas suas funções a pedido de Motta. Os esforços da equipe de Braga foram intencionalmente não políticos; eles não estavam claramente a serviço de nenhum partido político, e eles foram eficazes. Assim, houve pouco incentivo para se tentar uma estratégia de reforma totalmente nova ou para substituir a equipe. Isso possibilitou a aprendizagem. Com reformas anteriores, a equipe aprendeu o que era viável e como sequenciar as mudanças, transformando funcionários existentes em especialistas na reforma. Com maior conhecimento do jogo, os especialistas se tornaram mais sofisticados, eventualmente assumindo áreas novas e complexas, como a alocação de recursos federais para estados e municípios. Dessa maneira, a *problem-solving* também permitiu a autonomia administrativa e a capacidade de construção ao longo do tempo.

Isso não quer dizer que a abordagem da *problem-solving* seja perfeita. Certamente, o pregão não é uma panaceia para a corrupção nas contratações públicas. Entretanto, a *problem-solving* abre o caminho, resolvendo problemas aparentemente intratáveis pouco a pouco. Ao fornecer oportunidades de aprendizagem ao longo do tempo, as melhorias em uma área frequentemente revelam problemas subjacentes em outra (por exemplo, o uso do pregão revelou a necessidade de reformas no CATMAT). Tais mudanças via *problem-solving* são importantes para identificar áreas de aprimoramento e preservar a autonomia. O Brasil possui um conjunto sólido de normas para o serviço público, mas ainda assim, melhorias na capacidade dos técnicos responsáveis pelo CATMAT só aconteceram depois que o pregão expôs o problema. Além disso, mudanças graduais baseadas na *problem-solving* têm, no longo prazo, reforçado a autonomia dos funcionários de compras e aumentado os esforços para fornecer-lhes treinamento. Alexandre Motta há muito argumenta que o pregão não foi a solução para todos os problemas de compras e, quando atuou como diretor geral da Escola de Administração Fazendária, ele liderou a capacitação profissional nesse setor. Renovações completas de programas tendem a interromper essas transformações pequenas, mas cumulativamente substanciais. Em suma, embora a abordagem da *problem-solving* não seja uma varinha mágica,

ela fornece aos países em desenvolvimento com ambientes institucionais frágeis um meio contínuo de aprimorar a construção do Estado.

8 O TIPO DE REFORMA E A QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de concluir, é necessário mencionar uma explicação alternativa importante. Estudantes da administração pública podem argumentar que os resultados acima não estão relacionados às estratégias de reforma, mas a diferenças anteriores de qualidade burocrática. Afinal de contas, classificações transnacionais da efetividade das normas e diretrizes do serviço público colocam o Brasil à frente da Argentina (Koldo e Cortázar, 2007). Mas, enquanto o Estado brasileiro ostenta maior qualidade burocrática do que a Argentina no geral, este não é o caso na área de compras, na qual servidores de ambos os países carecem de proteções adequadas. Ao contrário do sistema de recrutamento por meritocracia e da estabilidade desfrutados por muitos funcionários públicos brasileiros, não há carreiras nem proteções específicas para os cerca de 20 mil funcionários que trabalham com compras. Particularmente, para funções cotidianas de compras, o salário é baixo e o trabalho é pouco estimulante; tais funções são frequentemente preenchidas por pessoal terceirizado.²⁰ A situação não é muito melhor no nível de legislação: os cargos de supervisão em compras nos ministérios federais são preenchidos por nomeados políticos do menor escalão. Embora os supervisores nomeados e a equipe do pequeno Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) desfrutem de melhores salários, nenhum dos cargos é especialmente reservado para servidores públicos (Motta, 2010). Portanto, as proteções eficazes que garantem o recrutamento meritocrático para grande parte do funcionalismo público brasileiro não se aplicam ao caso do pregão.

As proteções à estabilidade eram, possivelmente, mais fortes no PAMI da Argentina. Embora os servidores públicos do PAMI, uma entidade não estatal, não usufruam das mesmas proteções *de jure* ao serviço civil que a administração federal argentina,²¹ os gestores de carreira do PAMI, por questões práticas, são considerados como funcionários permanentes ou “*personal de planta*” como o restante do funcionalismo público argentino (Iacoviello, Zuvanic e Tommasi, 2003). Além do mais, entrevistas com funcionários da AGN e os relatórios do Escritório Anticorrupção fornecem evidências da presença de gestores de carreira sem vínculos políticos no PAMI. Por estes motivos, a qualidade da administração no PAMI não pode ser considerada substancialmente menor do que aquela das repartições de compras no Brasil antes das reformas, e seria errado concluir que um

20. Em outros casos, os cargos de compras são preenchidos por nomeados políticos, ou os funcionários públicos são transferidos para cargos de contratação, o que é frequentemente considerado uma medida punitiva (Motta, 2010).

21. Conforme a Lei nº 19.032, arts 5 e 6, um conselho de representantes afiliados é responsável por garantir carreiras administrativas e tem o poder de nomear, remover e promover funcionários.

funcionalismo público de alta qualidade, estável e protegido seja um pré-requisito essencial para se realizar uma reforma eficaz ou para a *problem-solving* nesses casos.

Além disso, a estrutura do serviço público está sujeita a mudanças. Este trabalho argumenta que o tipo de reforma afeta, de forma significativa, a qualidade da gestão pública. Como demonstrado na análise acima, o *powering* não melhora os problemas de governança, ao contrário, os exacerba no longo prazo; e pior, pode enfraquecer ainda mais qualquer proteção que exista para o serviço público. Em contrapartida, a *problem-solving* tem um impacto salutar ao fortalecer a capacidade administrativa ao longo do tempo. Assim, embora os sistemas de serviço público existentes sejam importantes (Bersch, Praça e Taylor, 2013), este capítulo demonstra como a mudança e a melhora são possíveis em áreas de proteção frágil ao serviço público e como um tipo de reforma, a *problem-solving*, pode consolidar as normas do serviço público.

9 CONCLUSÃO

Com frequência, acadêmicos das reformas de governança em países em desenvolvimento argumentam que a melhor maneira de aderçar a corrupção, o clientelismo, a ineficiência e a burocracia excessiva são mudanças rápidas e drásticas promulgadas por líderes políticos em momentos de turbulência ou janelas de oportunidade. Esta pesquisa aponta que um tipo muito diferente de reforma do setor público, a *problem-solving*, é mais efetiva e duradoura. Uma avaliação da reforma do tipo *problem-solving* no Brasil demonstrou que mudanças graduais e sequenciais ao longo do tempo, em resposta ao fracasso das políticas anteriores, apresentam duas vantagens cruciais sobre as mudanças rápidas e em massa: *i*) correções e modificações contínuas se beneficiam da aprendizagem; e *ii*) uma abordagem incremental torna a reforma mais duradoura e ajuda a preservar a autonomia da administração pública, especialmente em ambientes institucionais frágeis. Em contrapartida, a Argentina revela o paradoxo do *powering*: passar por cima das instituições existentes pode, de fato, ter sucesso em eliminar a corrupção estabelecida, porém, impede crucialmente a consolidação das reformas e a estabilidade institucional no longo prazo.

As lições deste texto podem ser estendidas a um conjunto mais amplo de reformas administrativas no Brasil e na Argentina. Em 2011, a classificação da Argentina em quase todos os indicadores de governança caiu exponencialmente, enquanto a classificação do Brasil continuou a subir de forma lenta e gradual. Na Argentina, o sucesso da primeira fase da reforma com o *powering* eventualmente colocou em risco a segunda fase de reestruturação e consolidação institucional e, como o tempo revelou, a corrupção e a ineficiência proliferaram nas novas instituições – levando, perversamente, a novas tentativas de reformas em massa. Em contrapartida, embora o Brasil tenha adotado algumas reformas do tipo

powering, a resolução de problemas gradualmente, quase de maneira imperceptível, avançou, transformando as estruturas institucionais em muitos setores. Enquanto a Argentina deu a largada na corrida das reformas disparando na frente como a lebre da fábula, a tartaruga brasileira seguiu sem pressa pelo caminho das reformas, ultrapassando a Argentina no final.

As constatações às quais chegamos têm implicações importantes para o estudo das reformas estatais. Estudos sobre políticas públicas frequentemente se concentram em episódios específicos, como a aprovação, implementação ou efeitos iniciais de uma política importante. Em qualquer dessas instâncias isoladas, a *problem-solving* parece bem inexpressiva: um pequeno ajuste aqui, uma modificação ali. Contudo, esta pesquisa demonstra que só entendemos o verdadeiro impacto do tipo de reforma se olharmos a sequência completa de modificações. Um observador apenas do trecho inicial da corrida entre a lebre e a tartaruga declararia que a lebre foi vencedora. Igualmente, não se pode declarar vitória antes que as reformas tenham resistido a três ou mais ciclos administrativos. Essa rotatividade é essencial para avaliar o *powering*, permitindo que os pesquisadores observem grandes mudanças que não conseguem se enraizar e gestões subsequentes que renovam as mesmas instituições novamente. Um período de tempo significativo também é importante para a *problem-solving*, pois permite aos pesquisadores demonstrar continuidade e ver como pequenas melhorias se acumulam em transformações mais impressionantes. Em suma, empregar horizontes de tempo mais longos, como este e outros estudos comprovam (Jacobs, 2011; Patashnick, 2008), revela aspectos anteriormente obscuros fundamentais para compreender as reformas administrativas bem-sucedidas.

Ademais, este estudo tem implicações importantes para legisladores e praticantes. Alguns acadêmicos sugerem que condições permissivas limitam até que ponto a opção de usar o *powering* ou a *problem-solving* existe em um dado país (Levitsky e Murillo, 2013; Spiller e Tommasi, 2007; Pereira e Melo, 2012). Porém, algumas vezes há de fato uma escolha entre, por um lado, depender de líderes políticos para apoiar uma reestruturação institucional total e, por outro, sequenciar mudanças modestas ao longo do tempo. Os tomadores de decisões deveriam escolher a segunda opção. Os grandes protestos que explodiram no Brasil em 2013 em resposta à corrupção e à má qualidade dos serviços públicos, por exemplo, poderiam parecer uma oportunidade de se alavancar o apoio popular e a vontade política para pressionar por mudanças grandiosas e expressivas. As descobertas desta pesquisa, no entanto, sugerem que isso seria um erro. O fortalecimento das instituições no Brasil tem ocorrido de forma gradual e constante. Há motivos para se acreditar que o progresso continuará. O interesse público na corrupção e na qualidade dos serviços públicos tem um papel importante para a continuidade de tais avanços; porém, as lições aqui empreendidas sugerem que as reformas mais

ambiciosas, que visam aumentar a transparência e aprimorar a responsabilização civil, paradoxalmente, podem enfraquecer as instituições no decorrer do tempo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. de. Diminishing collusion in procurement. **International Public Procurement Conference Proceedings**, p. 507, 2006.
- ANDREWS, M. **The limits of institutional reform in development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- ÅSLUND, A. The case for radical reform. **Journal of Democracy**, n. 5, p. 63-74, out. 1994.
- BENDOR, B. J. Bounded rationality. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 297-321, jun. 1999.
- BENDOR, J. Herbert A. Simon: political scientist. **Annual Review of Political Science**, n. 6, p. 457, jun. 2003.
- BENNETT, A. Process tracing. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.). **Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 702-721.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity, bureaucratic politicization, and governance outcomes. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Chicago, 2013. **Anais...** Associação Americana de Ciência Política, 2013.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica** Washington, DC: BID, 2009.
- BUNSE, S.; FRITZ, V. **Making public sector reforms work**. Washington, DC: World Bank, 2012. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 6).
- CHAROSKY, H. ¿Obstáculos o herramientas? *In*: ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. (Eds.). **La revisión judicial de políticas sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 329-356.
- DARGENT, E. Agents or actors? **Comparative Politics**, n. 42, p. 313-322, abr. 2011.
- DOMÍNGUEZ, J. **Technopols**. Pensilvania: Penn State Press, 1997.
- DURAND, F.; THORP, R. Reforming the State, **Oxford Development Studies**, n. 26, p. 133-151, nov. 1998.

FERNANDES, C. **Política de compras e contratações**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GRAHAM, C.; NAÍM, M. The political economy of institutional reform in Latin America. *In*: BIRDSALL, N.; GRAHAM, C.; SABOT, R. (Eds.). **Beyond tradeoffs**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998. p. 321-361.

GRINDLE, M. **Despite the odds**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HECLO, C. L. The science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, n. 19, p. 79-88, 1959.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIRSCHMAN, A. **A bias for hope**. New Haven: Yale University Press, 1971.

_____. **Journeys toward progress**. Nova Iorque: Norton, 1973.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the Left**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

HYDE, S. Catch us if you can. **American Journal of Political Science**, n. 55, p. 356-369, abr. 2011.

IACOVIELLO, M.; ZUVANIC, L.; TOMMASI, M. Politización, Estrategia y Cultura Burocrática. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, Panamá, 2003. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.

JACOBS, A. **Governing for the long term**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JOIA, A.; ZAMOT, F. Internet-based reverse auctions by the Brazilian government. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, n. 9, jul. 2002.

JONES, B.; BAUMGARTNER, F. **The politics of attention**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

KOLDO, E.; CORTÁZAR, J. C. Public administration and public employment reform in Latin America. *In*: LORA, E. (ed.). **The State of State Reform in Latin America**. Washington, DC: BID, 2007. p.139-141.

LEVITSKY, S; MURILLO, V. Building institutions on weak foundations. **Journal of Democracy**, n. 24, p. 95, abr. 2013.

LLOYD-SHERLOCK, P. When social health insurance goes wrong. **Social Policy and Administration**, n. 40, p. 353-368, ago. 2006.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MONTEIRO, V. **Licitação na modalidade de pregão**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, A. **O combate ao desperdício no gasto público**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

NAÍM, M. Latin America: the second stage of reform. **Journal of Democracy**, n. 5, p. 32-48, out. 1994.

NEWELL, A.; SIMON, H. **Human problem solving**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

NOGUEIRA, R. M. Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. **Reforma y Democracia**, 24 out. 2002.

PATASHNIK, E. **Reforms at risk**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PEREIRA, C.; MELO, M. The surprising success of multiparty presidentialism. **Journal of Democracy**, n. 23, p. 156-170, jul. 2012.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, n. 33, p. 14, fev. 2008.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**. Nova Iorque: John Wiley, 1970.

ROSILHO, A. Regime diferenciado de contratações e seu controle. *In*: SUNDFELD, C. A. (Ed.). **Contratações públicas**. Rio de Janeiro, Malheiros, 2013. p. 1-29.

SCHERLIS, G. The contours of party patronage in Argentina **Latin American Research Review**, n. 48, p. 70, nov. 2013.

SCHNEIDER, A. Governance reform and institutional change in Brazil. **Commonwealth Comparative Politics**, n. 45, p. 475-498, nov. 2007.

SCOTT, J. **Seeing like a State**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SIMON, H. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 69, p. 99-118, fev. 1955.

_____. Invariants of Human Behavior. **Annual Review of Psychology**, n. 41, p. 7, fev. 1990.

SPILLER, P.; TOMMASI, M. **The institutional foundations of public policy in Argentina**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TAYLOR, M. Institutional development through policy-making. **World Politics**, n. 61, p. 28-57, jul. 2009.

