

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

Pedro Cavalcante<sup>1</sup>  
Gabriela S. Lotta<sup>2</sup>  
Vanessa Elias de Oliveira<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

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

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

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

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

---

1. Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da UFABC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 CONCEITO CLÁSSICO DE INSULAMENTO E SEU CONTEXTO

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

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

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

Anéis burocráticos, portanto, constituem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### 3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O NOVO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### 3.2 Federalismo e descentralização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.3 Participação e novas formas de controle social**

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

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

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

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

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

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

7. “a process of being called to account by some authority for one’s action”.

8. Mulgan, R. Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

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

### **3.4 Profissionalização da burocracia federal**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.5 Reformas na gestão pública

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

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



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

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

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

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

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

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

#### 4 INSULAMENTO BUROCRÁTICO OU GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA?

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

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

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

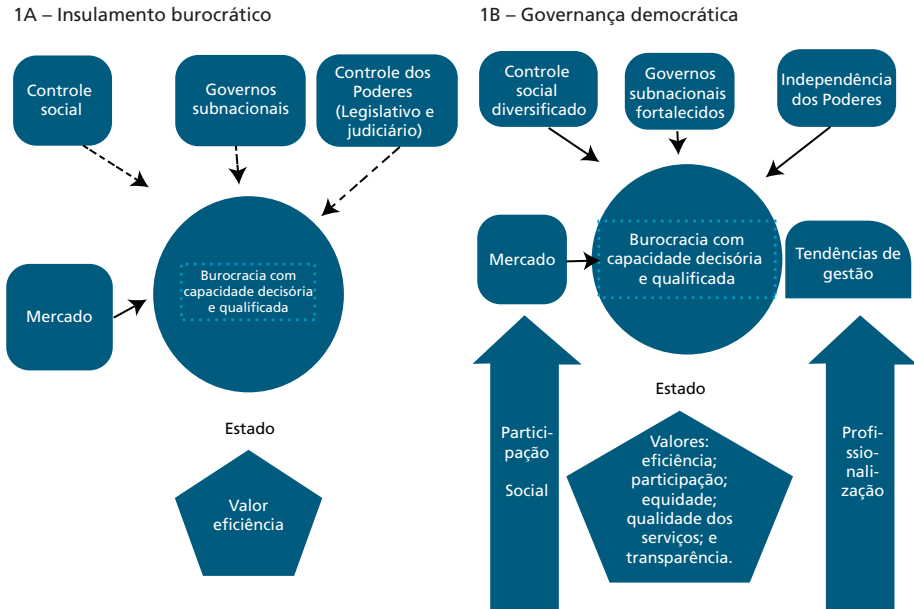
Dentre essas vertentes, vale destacar duas: governança para resultados e governança colaborativa (Martins e Marini, 2014; Salomon, 2002). A primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *new public management*, devido à preocupação central com o desempenho, representado pela soma de esforços (economicidade,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

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

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

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

FIGURA 1  
Insulamento burocrático e governança democrática



Elaboração dos autores.

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- AFONSO, R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *In*: NEVES, G. *et al.* (Orgs.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: governança e a lei**. Visão geral. Washington: Banco Mundial, 2017.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010.
- BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-33, 2010.
- BRASIL. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Boletim Estatístico Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília, v. 18, n. 212, jan. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. *In*: NUNES, E. D. **O A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

