



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

Área Temática | Estado e Políticas Públicas

Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil¹

Gabriela Lotta

Universidade Federal do ABC
gabriela.lotta@gmail.com

Vanessa Elias de Oliveira

Universidade Federal do ABC
vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Pedro Cavalcante

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea
cavalcante.pedro@gmail.com

¹ O título do trabalho foi alterado em relação ao resumo submetido. Trata-se de uma pesquisa em andamento, portanto, não citar sem a devida autorização dos autores.



Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro – 2016

Resumo

O debate sobre insulamento burocrático esteve presente em boa parte das análises sobre política e desenvolvimento no Brasil, sobretudo, antes da promulgação da Constituição de 1988. Todavia, nos últimos trinta anos, o Brasil tem passado por intensas transformações econômicas, políticas e sociais 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, o presente artigo 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. 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 caminha para 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 preferências dos atores. Para compreender esse novo contexto, suas características e peculiaridades, uma alternativa analítica é se apoiar no conceito de governança. No contexto da governança democrática, portanto, o insulamento da burocracia, tal como pensado no pré-1988, não encontra mais espaço. Mudanças sociais, políticas e institucionais levaram a administração pública para um novo paradigma em termos de relação entre política e burocracia. Se antes a eficiência técnica era suficiente para se alcançar resultados almejados em termos de políticas públicas, tornando desejável o insulamento burocrático para a criação de “bolsões de eficiência”, a partir da complexificação da gestão pública (agora democrática) no Brasil essa já não é mais uma possibilidade colocada.

Palavras-chave: insulamento burocrático, autonomia, democratização, governança; políticas públicas.



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 de 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 “burocracia neoweberiana”.

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 programas governamentais. Fernando Henrique Cardoso (1993) utiliza o conceito de anéis burocráticos para analisar a construção, durante o Governo de 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 JK, 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 que 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 Constituição de 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 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, o presente artigo 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 como 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 de 1988 é marcado por um conjunto de transformações tecnológicas e em 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 dentro de uma perspectiva complexa e dinâmica que denominamos de governança democrática. 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 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 neste 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 dessa introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. Na próxima, 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. Na seção quatro, procura-se, a partir das reflexões das duas seções anteriores, revisitar o conceito de insulamento e apresentar o discutir o argumento central do artigo, bem com as características da governança democrática. Finalmente, nas considerações finais, são apresentados alguns resultados, bem como a agenda de pesquisa futura proposta.



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 há muito 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 os mesmos. 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, mas 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 específicos, 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), “(...) assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como força política autônoma” (*op.cit.*, p.209).

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*” (*op.cit.*, p.81, grifos do autor). 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 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 assim 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”. Em segundo lugar, as agências insuladas podem deixar de sê-lo 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 (Nunes, 1997, p.55).

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, “a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos” (Bresser-Pereira, 1997, p.26). “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 visto 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” (op.cit., s/p). O caso do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento, atual BNDES) é o exemplo dado.

No entanto, lembra-nos Evans que este 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, s/p). 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 por “anéis burocráticos”.

Para minorar os problemas gerados pelo insulamento burocrático, que diminuiria a capacidade do Estado de atender aos interesses coletivos, segundo Evans, ele precisa estar “socialmente inserido” – algo que decorrerá, em grande medida, da ampliação dos canais de participação social decorrente do processo de democratização.

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 a industrialização. Ao contrário do que acreditavam as análises sobre êxito da política industrial como decorrente da sua formulação tecnocrática², 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, pp.37-8).

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. Essa complexidade das relações Estado-mercado-sociedade civil é potencializada sobretudo a partir da redemocratização, pela ampliação dos mecanismos de controle e participação social, estabelecendo um novo paradigma para a compreensão da burocracia pública, seu insulamento burocrático e envolvimento político e social, conforme veremos adiante.

3. 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, exigiu um processo de complexificação do aparelho de Estado de modo a atender demandas não

² 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: xv *apud* Schneider, 1994, p.37).



apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica. Mais recentemente, mudanças sociais e econômicas - como a internacionalização e financeirização da economia, uso intensivo de tecnologia da informação, mudanças nos padrões de produção e consumo etc. – foram determinantes para alterar o modo de atuação do setor público e 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 70 e seus efeitos em termos de questionamentos sobre a legitimidade e efetiva capacidade operacional do setor público, como também 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 80 vivenciaram um intenso processo de mudanças políticas, resultado da redemocratização, que culminou com a aprovação da nova Constituição Federal (CF) de 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 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 ao fenômeno de insulamento burocrático. Logo, a presente seção discute fatores fenômenos/dimensões de diferentes ordens, sobretudo, política, socioeconômica, jurídica e administrativa, que influenciam *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: i) a Constituição de 1988 e as mudanças políticas e sociais; ii) federalismo e descentralização iii) participação e novas formas de controle social; iv) profissionalização da burocracia federal e; v) reformas na gestão pública.

3.1. A Constituição de 1988 e as Mudanças Políticas e Sociais



Após mais de duas décadas de regime ditatorial, as deliberações da Assembleia Constituinte de 1986 que culminaram na promulgação da CF/88 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 funções de garantir que os diversos poderes e órgãos atuem de forma legal, legítima e transparente. Embora a CF tenha estabelecido a distribuição das funções conforme preconiza o modelo padrão de separação 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 debruçando a investigar a dinâmica do relacionamento entre o Executivo e Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2005; 2009), como também 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 o tanto o *policymaking* no Brasil quanto a atuação da burocracia federal. Em relação ao segundo, 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 controle interno, como também, os parlamentares (CPI, sabatinas,



orçamento etc.), judicial (ações civis, constitucionalidades etc.), bem como administrativo (auditorias do Tribunal de Contas).

Ainda no âmbito dos instrumentos de *accountability* democrático, a Constituição de 88 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 associações, 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 nos burocratas em que normalmente atuam subordinados a políticos.

Finalmente, na terceira dimensão, social, que 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 introduz um capítulo dedicado à universalização de um conjunto significativo de políticas sociais que passam a ser vistos como direitos sociais. Assim, 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 também pelas complexidades da implementação que envolve 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 quanto as 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 Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu mudanças institucionais no desenho do federalismo brasileiro. Tais modificações foram essenciais na reconfiguração das relações intergovernamentais 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 deve se responsabilizar pela resolução de suas demandas, de forma a viabilizar tanto a provisão de serviços como a fortalecer o exercício da democracia. A Constituição 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 enquanto 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 Abrúcio, 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 reordenamento das transferências federais e estaduais. O conseqüente incremento da receita dos municípios e sua capacidade de arrecadação influenciam não apenas na governança local, como também na provisão das políticas públicas universais (Afonso e Araújo, 2000; Souza, 2004). 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 formulação e implementação de políticas no âmbito local. Isso se concretizou mais fortemente em áreas como de saúde e educação, nas quais os municípios passaram a se responsabilizar fortemente pela provisão de serviços universais.

No entanto, como a literatura demonstrou, este movimento se altera a partir da metade dos anos 90.

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

Assim, o recém-instituído federalismo cooperativo brasileiro passa a enfrentar um conjunto de desafios decorrentes da disparidade histórica entre as regiões e municípios além das dificuldades decorrentes da extensão do território nacional (Melo, 1996). Estas dificuldades levaram a processos muito heterogêneos de implementação de políticas públicas nas últimas décadas, que se concretizam em desigualdade nos resultados de políticas sociais entre os diferentes municípios. É neste sentido que a literatura aponta um movimento crescente, pós Constituição, de recentralização ou estabelecimento de coordenação federativa a partir do final dos anos 90 (Almeida, 2005; Arretche, 2012; Souza, 2005).

Arretche (2012) argumenta que este processo teve suas bases estabelecidas ainda na Constituição, que garantiu amplo poder decisório à União no que diz respeito à definição dos formatos de diversas políticas (implementadas por municípios), mas especialmente na dimensão da arrecadação. Analisando este processo, Oliveira (2008) argumenta que no 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 neste processo é preciso fazer uma distinção entre a autonomia decisória (*policy decision making*) e a autonomia para execução (*policymaking*). Esta última continuava sendo garantida aos municípios, mas a primeira 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”.

Neste contexto, a análise da produção e implementação de políticas públicas no Brasil pós Constituição 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, nos 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 Constituição Federal de 1988 diz respeito às novas formas de participação e controle social. Em parte como influência de debates internacionais sobre a crise dos sistemas de representação democrática, em parte pelo movimento de redemocratização brasileira, 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, por exemplo, 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 e 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 (Schmidt, 2006).

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 (Sá e 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 traz à agenda o tema da ampliação do controle social e da responsabilização. Esta agenda, já proposta pela Constituição quando cria canais de controle social e espaços de prestação de contas, foi ainda fortalecido pela agenda internacional ligada ao *New Public Management* ao longo dos anos 90. 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*, conceituada como “...a process of being called to account by some authority for one’s action” (Mulgan, 2000, apud Hupe; Edwards, 2012, p. 184).

Para a literatura, o controle social traz diferentes benefícios para o exercício da responsabilização, como ampliação do espaço público e fortalecimento da relação Estado-Sociedade. Além disso, o controle social teria ainda um duplo efeito: inclusão 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 são fortalecidos com a promulgação da Constituição, tem experiências crescentes e exitosas em contextos locais e nacional, mas sua institucionalização não é suficiente para garantia de bons resultados em termos de complexificação, 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 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, envolve um conjunto abrangente de mudanças suscetíveis a transformações socioeconômicas, tecnológicas e políticas (Cavalcante e Carvalho, no prelo). 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 do modelo clássico weberiano de burocracia (Carvalho, 2011). Desde 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 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 os 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 e da valorização de Escolas de Governo como estratégia de capacitação contínua do quadro de pessoal. Desde então, vários fatores vem impactando a configuração e as características da força de trabalho no Estado e, em boa medida, sinalizam para a profissionalização e 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 OCDE, ainda mais se comparado a nações com Estado de bem estar social de caráter universal (Cardoso, 2011). Todavia, a expansão das atribuições do Estado brasileiro pós CF/88 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 90) e de terceirizações de serviços auxiliares no serviço público, bem como pelas reformas previdenciárias que culminaram no aumento do quantitativo de aposentadorias (Palloti e Freire, 2015). O segundo, de recomposição, resulta não apenas em um aumento no quadro funcional civil de 480 a 615 mi, de 2003 a 2014, mas também na diversificação nos ingressos, incluindo novas carreiras em áreas como infraestrutura, política social e regulação (Cavalcante e Carvalho, no prelo).

Quanto à política salarial, dimensão importante de valorização da burocracia, constantes incrementos reais nas remunerações das carreiras do Executivo federal ocorreram, principalmente, entre os anos de 2004 e 2010 que o país vivenciou maior crescimento do Produto Interno Bruto (Cavalcante e Carvalho, no prelo). A escolaridade do servidor também é relevante. Nesse ponto, junto com a recomposição da força de trabalho observa-se um processo 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 permanente capacitação dos servidores e que tem desempenhado importante papel importante no desenvolvimento profissional contínuo da burocracia. No âmbito federal, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) institui desde 2006 a capacitação como atividade permanente no decorrer de toda a trajetória profissional do servidor (Fonseca *et al.*, 2015).

Por fim, outro fator chave da valorização e profissionalização da burocracia federal envolve a ocupação de cargos comissionados. O governo federal adota o modelo híbrido, isto é, os cargos são providos tanto por servidores concursados quanto por profissionais de fora do serviço público (OCDE, 2010). Apesar da discricionariedade nas nomeações, majoritariamente, os cargos comissionados são providos por servidores permanentes do Estado, mesmo os mais altos e mais bem remunerados vem cada vez mais sendo ocupados por burocratas de carreiras (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 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 fortalecimento do Estado e 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, 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, passaram 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 70, 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 de 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* (NPM) ou Nova Gestão Pública.

Em síntese, prevalece a percepção de que o movimento gerencial consistiu 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 *et al.*, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2011).

No Brasil, a reforma gerencial se concretizou no 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; descentralização; 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, como também na redução da força trabalho e terceirização, como vimos no tópico anterior. Por outro lado, as propostas 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, como também para



os subnacionais, na medida em que introduziu instrumentos e princípios de gestão por resultados que desde então fazem parte da rotina de trabalho da burocracia brasileira, tais como estratégias descentralizadoras, avaliações de desempenho, preocupação com a avaliação e monitoramento das políticas públicas e orçamento por resultados.

Internacionalmente, algumas configurações alternativas ao NPM variaram entre os países, como também 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 vem 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.*, 2005), são elas: 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 tecnologia de informação e comunicação.

Essas tendências demonstram claramente o quão mais complexo e dinâmico se tornou a gestão das políticas governamentais que, incorporam 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 tecnologias de informação e comunicação 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 caminha para 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 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 vem se constituindo desde os anos 90 com um significado próximo a capacidades de governo em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação (Falcão-Martins e Marini, 2014).

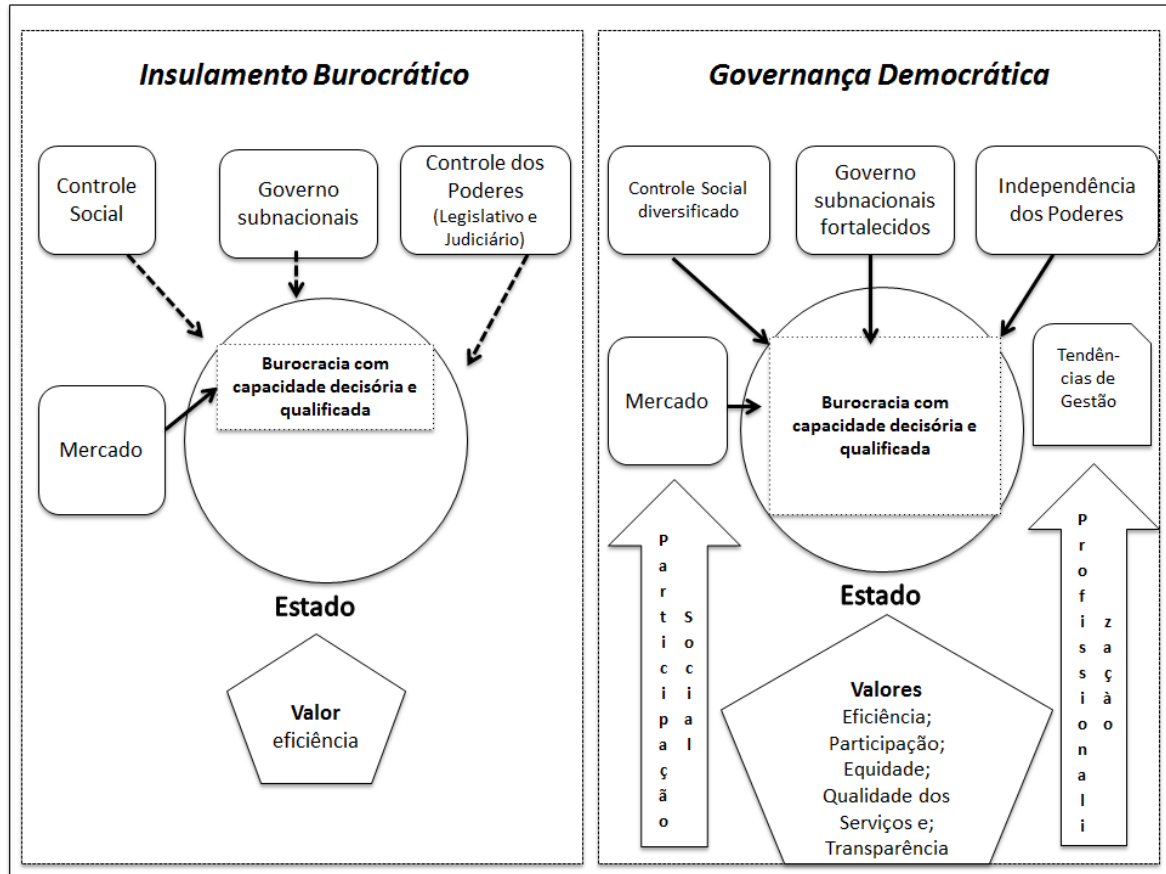
Dentre essas vertentes, vale destacar duas: governança para resultados e governança colaborativa (Falcão-Martins e Marini, 2014). A primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *New Public Management*, devido à preocupação central no desempenho representado pela soma de esforços (economicidade, 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 a geração de valor público, porém mediante a constituição de capacidades e qualidades institucionais pautadas na colaboração entre agentes públicos e privados. Assim, co-criação 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 que’ 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 *et al.*, 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 de governança democrática e as diferenças em relação à insulamento burocrático.



Figura 1 – Insulamento Burocrático e Governança Democrática



Fonte: Elaboração dos autores

O conceito de insulamento burocrático, a partir de diferentes abordagens (anéis burocrático (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 déficit democrático, mas também porque o isolamento possibilita que a interação política-burocracia seja somente direcionada às pressões e 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*, dentro de uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexo. 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 em expandir a articulação e interlocução com diferentes atores sociais) (Gomide e Pires, 2014). Essas duas dimensões de capacidades são centrais para 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.

5. Considerações finais

O presente trabalho buscou sistematizar criticamente a discussão sobre a relação entre política e burocracia, sobretudo no que diz respeito ao conceito de “insulamento burocrático”, demonstrando como este era compreendido, antes do processo de redemocratização, num contexto histórico e social muito distinto daquele em que hoje se coloca, trazendo à tona a necessidade de uma atualização e requalificação do mesmo. Tratar hoje de insulamento da burocracia é tratar, também, da relação entre a burocracia e o novo contexto social no qual se insere, com uma sociedade civil mais ativa e participativa na proposição e acompanhamento



das políticas públicas. Ao mesmo tempo, trata-se de uma burocracia que foi se profissionalizando, como diversos estudos demonstraram, tornando as antigas “ilhas de excelência” em grandes arquipélagos, mais comuns e recorrentes do que no passado.

Como força exógena, temos, ainda, a ampliação da participação e do controle social, com pressão por maior equidade, transparência e qualidade dos serviços públicos, e estatal, desenvolvido pelos novos órgãos de controle de políticas públicas, criados a partir de 1988 e consolidados no início do século XXI (TCU, CGU, Ministério Público, dentre outros).

No contexto da governança democrática, portanto, o insulamento da burocracia, tal como pensado no pré-1988, não encontra mais espaço. Mudanças sociais, políticas e institucionais levaram a administração pública para um novo paradigma em termos de relação entre política e burocracia. Se antes a eficiência técnica era suficiente para se alcançar resultados almejados em termos de políticas públicas, tornando desejável o insulamento burocrático para a criação de “bolsões de eficiência”, a partir da complexificação da gestão pública (agora democrática) no Brasil essa já não é mais uma possibilidade colocada.

Isso não significa que a autonomia da burocracia não seja mais possível. Esta, sempre presente, diferencia-se do insulamento principalmente em intensidade. Como definiu Eisenstadt (1978 *apud* Martins, 1997), o equilíbrio burocrático seria “uma situação na qual a burocracia, dotada de um grau mínimo de autonomia, atende ao interesse público quando está supervisionada por legítimos titulares de poder” (Martins, 1997). Assim, a regulação política sobre a burocracia seria o elemento-chave contra à sua tendência de auto-orientação, conforme lembra-nos Martins. Ademais, a inserção social da burocracia, ou seja, o diálogo constante entre a burocracia e a sociedade civil, por meio de mecanismos de controle social, é uma forma de garantir “responsividade burocrática”, assim como minorar a influência política sobre a burocracia.

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 o 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.

6. Referências

- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102, 2004.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; PACHECO, Regina (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), p. 17-26, 2004.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan, 2010.
- BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. *Revista do Serviço Público*, 61 (1), 5-33, 2010.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BRASIL. *Boletim Estatístico Pessoal e Informações Organizacionais*. v. 18. n. 212, Brasília: janeiro de 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. “Prefácio à Primeira Edição”. In: NUNES, E. D. O. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.
- 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*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. *Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes*. Texto para Discussão, nº 1686. Brasília: IPEA, 2011.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil*. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, E. Judicialização da Política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. XLIV, p. 315-335, 2009.
- CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores - do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR, José Celso (org.) *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. IPEA, cap. 1, 2011.
- CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?. In: XX Congresso Internacional del CLAD, 2015, Lima. XX Congresso Internacional del CLAD, 2015.
- CAVALCANTE, P. e LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP, Brasília, 2015.
- CAVALCANTE, P. e CARVALHO, P. Profissionalização da Burocracia Federal Brasileira (1995 - 2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública* (no prelo), 2017.
- DUNLEAVY, P. et al. “New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, September. 2005.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo , n. 28-29, p. 107-157, Apr. 1993.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748-65, 1999.
- FALCÃO-MARTINS, Humberto e MARINI, Caio. 2014. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, edição nº 130.
- FONSECA, Diogo *et al.* Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização. *Cadernos Enap 40*. Brasília: Enap, 2015.
- 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, p. 25-42, 2009.
- FREIRE, A.; PALLOTI, P. Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas/organização. Brasília: Enap 2015.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades Estatais e Democracia*, IPEA, Brasília, 2014.



- GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In: BRESSERPEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). *Política y Gestión Pública*. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HOOD, C. A Public Management for all Seasons?. *Public Administration*, 69:1, Spring, pp. 3–19, 1991.
- HOOD, C.; PETERS, G. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3, pp. 267–82, 2004.
- HUPE, P. & EDWARDS, A. The accountability of power: Democracy and governance in modern times. *European Political Science Review / Volume 4 / Issue 02 / July 2012*, pp 177 - 194
- IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006.
- IPEA. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*, nº 23, 2015.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. M. C.. Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 48, p. 737-776, 2005
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- MARTINS, Humberto Falcão. “Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração”. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n.1, jan-abr 1997.
- MULGAN, R. (2000), “Accountability”: an ever-expanding concept?, *Public Administration* 78(3): 555–573.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, E. D. O. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.
- OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE*. Brasília, 2010.
- OLIVEIRA, V. E. A Descentralização Inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. In: Simone Diniz e Sérgio Praça. (Org.). *20 Anos de Constituição*. São Paulo: Editora Paulus, 2008.
- OSBORNE, S. (ed.) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York, Routledge/Taylor and Francis, 2010.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Pires, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores . CAVALCANTE, P e LOTTA, G. In *Burocracia de Médio Escalão*, ENAP, 2015.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press, 2011.

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

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

STEIN, Ernesto 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*, vol.61, n.2, March/April 2001.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, vol. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. 2, p. 369-404, 1999.

TORRES, Marcelo Douglas. *Fundamentos de Administração Pública Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 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: 92-111, 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* 73 (3), 325-348, 2007.