

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



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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A dinâmica de modelagem do Estado democrático

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

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

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

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

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

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

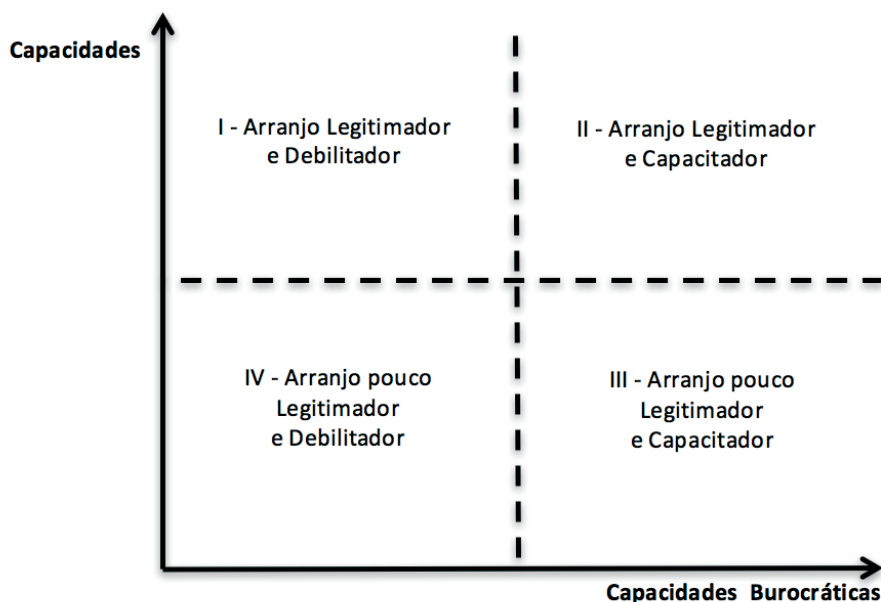
No que concerne às capacidades políticas, sua concretização se daria, segundo Pires e Vaz (2014), sob a égide das chamadas *interfaces sócio-estatais*, que seriam canais de contato entre Estado e sociedade materializados nos programas do governo sob a égide de um amplo leque de formatos não necessariamente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

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

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

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

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



Fonte: Gomide e Pires (2012)

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

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

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

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

## **Estratégia Metodológica**

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

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

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

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

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

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



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

Fonte: Elaboração própria

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

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

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

Por fim, o quarto aspecto metodológico envolvido no trabalho concerne às fontes de dados utilizadas. Para cumprir esse objetivo, três bancos de dados são analisados: o banco de dados do SigPlan<sup>2</sup>; o banco de dados de informações de servidores federais, disponibilizado pelo Controladoria-Geral da União; e, por fim, o banco de dados de filiações a partidos políticos, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Essas três bases de dados são utilizadas em conjunto nesse trabalho, sendo que a grande questão que lhes envolve concerne à necessidade de se perfazer sua integração. O processo foi realizado segundo o procedimento de *matching* tendo por base algoritmo determinístico de correlação entre o nome, CPF e órgão de trabalho dos indivíduos. A base de dados resultante tem por unidade de análise os Órgãos componentes do governo federal no período de 2004 a 2009, contendo todos os indicadores elencados como relevantes para operacionalização das dimensões de capacidades políticas e burocráticas aqui trazidas à baila.

## Capacidades políticas e burocráticas: as “Ilhas de Participação”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

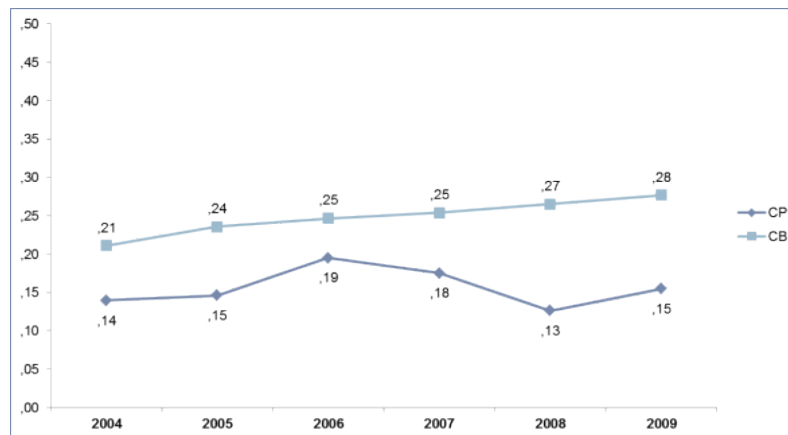
Para além das capacidades burocráticas, importa notar que o governo também vem desenvolvendo importantes avanços em termos de capacidades políticas. A proporção de órgãos que participavam e colocavam seus programas em debate em conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo, passou de 19% em 2004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

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

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

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

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



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

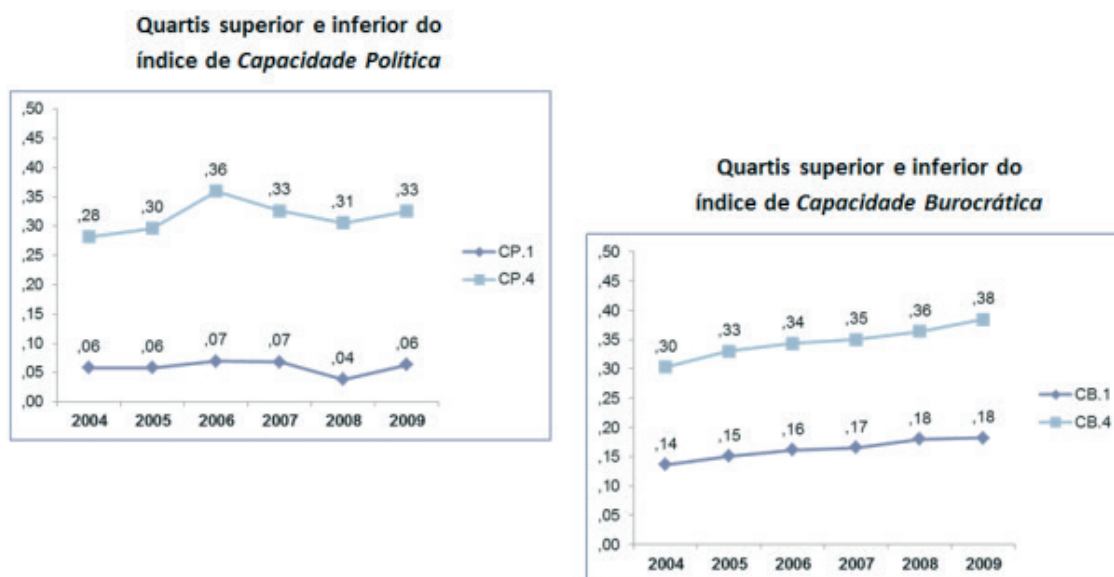
Se considerarmos que, separadamente, tal como visto (Quadro 1), cada dimensão pode variar até um total de 0,5, notamos claramente que as capacidades burocráticas do governo são não apenas melhores, mas vêm apresentando maior proximidade ao ideal do que as capacidades políticas. Essa constatação é importante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

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

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

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

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



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

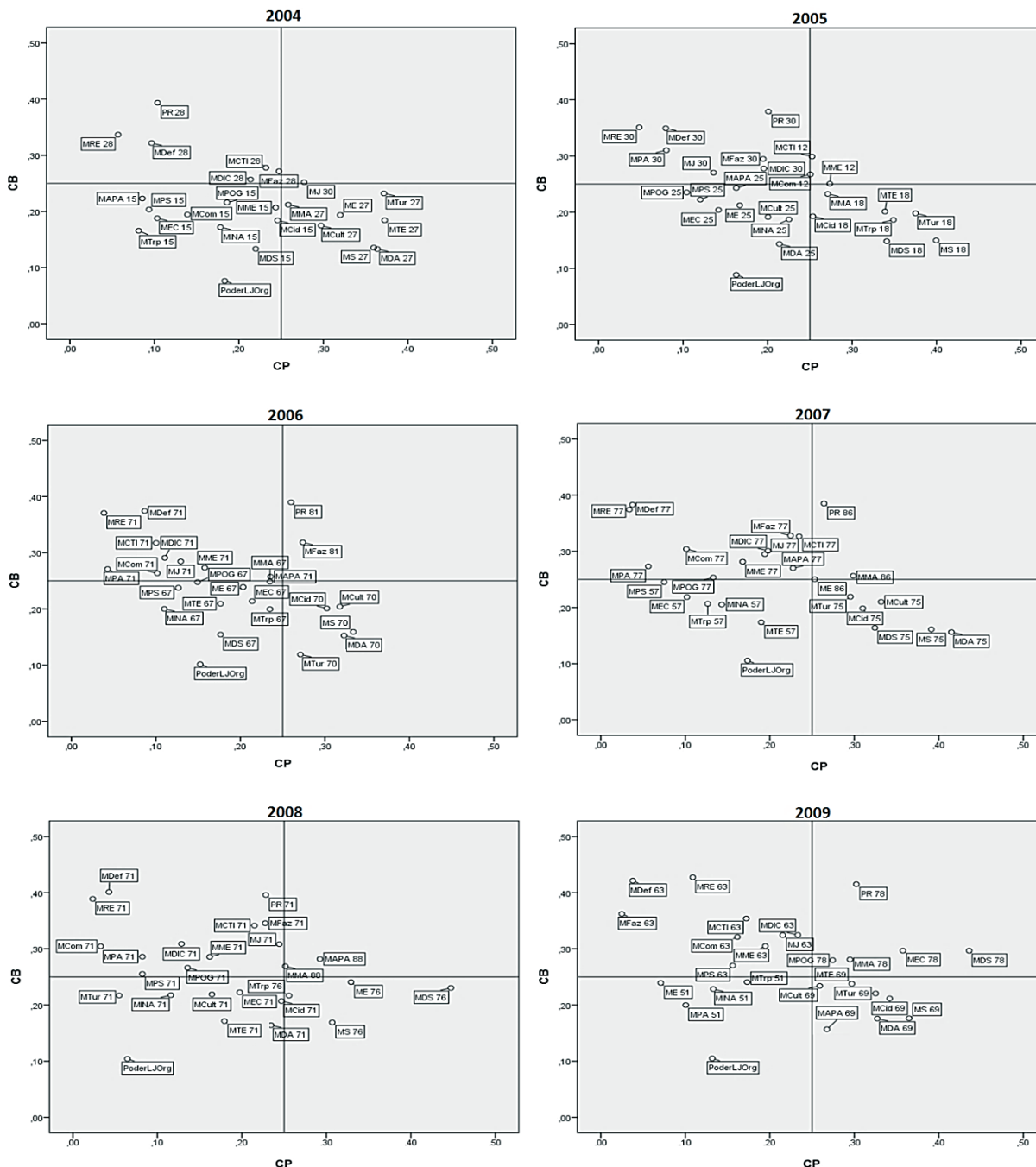
Além disso, considerando todo o período da amostra, notamos que os órgãos com maior capacidade tendem a aumentar essa capacidade ao longo do tempo, passando de 0,28 para 0,33. A seu turno, os órgãos com pior capacidade tendem à manutenção desse nível no mesmo período, saindo de 0,06 em 2004 e chegando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

## Distribuição espacial das capacidades

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

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

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



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

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



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

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

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

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

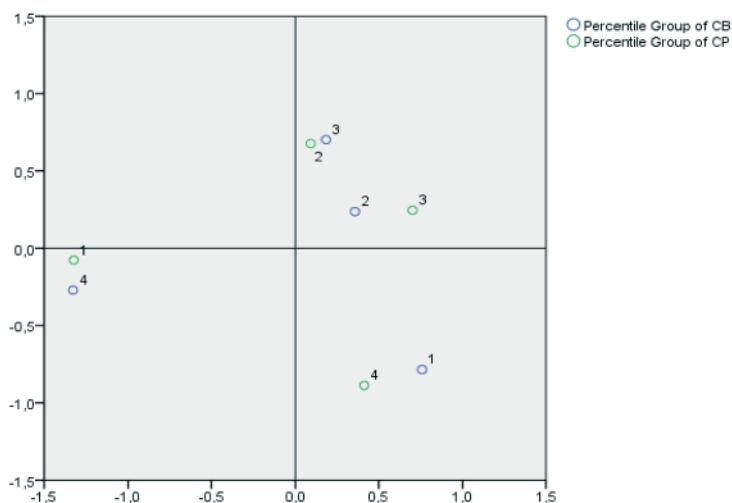
## **Capacidades estatais e resultados: cotejando correlações**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### **Análise Inferencial das capacidades burocráticas e políticas**

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

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

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

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

Onde:

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

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

$\beta_0$  = constante; /  $x_{ji}$  = variáveis independentes, ou, *capacidades políticas e burocráticas*; /  $\beta_j$  = coeficiente da variável  $x_{ji}$ ; /  $\varepsilon_i$  = erro estocástico.

O modelo capta como cada variável independente  $x_{ji}$  contribui para a ocorrência de resultados a pelo menos 80% do previsto nos órgãos, variável dependente  $y_i$ . Permite-se assim prever o risco, ou a probabilidade, de cada órgão atingir ou não esse grau de resultados de acordo com suas características em termos de capacidades burocráticas e políticas<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

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

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto				
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	
Capacidades Burocráticas		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	01	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência	Referência
			02	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	1,022	0,991	0,963	0,838	
			03	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	0,916	0,861	0,915	0,756	
			04	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	1,457*	1,487*	1,637**	1,835**	
	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	01	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência	
			02	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	0,879	0,791	0,624***	0,621	
			03	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	1,111*	2,496*	2,154**	2,23**	
			04	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	1,113*	1,2**	1,355***	1,496***	
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalho não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	01	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência	
			02	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	1,136	1,469***	1,588**	1,470	
			03	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	0,974	1,415	1,46	1,243	
			04	De 16,7% até 21%	493	25,0	1,167	1,253**	1,693***	1,685***	
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	01	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência	
			02	De 3,32% até 4,77%	478	24,3	1,114	1,048	1,188	1,130	
			03	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	0,584***	0,208	0,301	0,323	
			04	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	0,571***	0,402	0,118	0,027	
	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	01	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência		
		02	De 4974 até 6059,8	487	24,7	0,652***	0,609**	0,562**	0,601**		
		03	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	1,633***	1,603**	2,368*	2,202		
		04	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	1,879	1,79	2,309	2,140		
	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	01	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência		
		02	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	1,053	0,986	1,086		
		03	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	0,9	1,114	0,948		
		04	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	0,573**	0,892*	0,696**		
Autonomia	Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	01	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência		
		02	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	0,934	0,863	0,957		
		03	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	0,602**	0,53**	0,627***		
		04	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	0,72*	0,727*	0,816*		

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

Tabela 5 – (continuação)

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	Q1	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	1,121	1,173
			Q3	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	1,159*	1,785**
			Q4	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	1,557	1,449
	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	Q1	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	0,823	0,808
			Q3	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	0,929**	1,017
			Q4	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	0,907**	0,942**
	Interfaces Cole-tivizadas	Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	Q1	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	1,191	0,979
			Q3	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	1,206***	1,084***
			Q4	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	1,266***	1,189***
	Interfaces Cole-tivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	Q1	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	1,155
			Q3	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	1,04**
			Q4	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	1,018**
Interfaces Cole-tivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	Q1	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência	
		Q2	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	0,865***	
		Q3	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	1,19**	
		Q4	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	1,292	
Interfaces Cole-tivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	Q1	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência	
		Q2	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	1,058**	
		Q3	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	1,175**	
		Q4	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	1,227*	
Interfaces Cole-tivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	Q1	Até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,8	
		Q2	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	0,128**	
		Q3	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	1,196**	
		Q4	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	1,265*	
		Total de observações		1.969		1.969	1.969	1.969	1.969	

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

Obs: Os modelos foram estruturados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de variáveis por vez. Considerando como referência as categorias: "Baixa" (até 5,5%) para o indicador 1; "Baixa" (até 47,7%) para o indicador 2; "Baixa" (até 10,1%) para o indicador 3; "Baixa" (até 3,32%) para o indicador 4; "Baixa" (até 4974) para o indicador 5; "Baixa" (até 33,3%) para o indicador 6; "Baixa" (até 35,8%) para o indicador 7; "Baixa" (até 13,3%) para o indicador 8; "Baixa" (até 21,4%) para o indicador 9; "Baixa" (até 11,1%) para o indicador 10; "Baixa" (até 0%) para o indicador 11; "Baixa" (até 0%) para o indicador 12; "Baixa" (até 6,66%) para o indicador 13; "Baixa" (até 10,3%) para o indicador 14; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação:  $[P/I-P] = \beta_0 + B_1(\text{indicador 1}) + B_2(\text{indicador 2}) + B_3(\text{indicador 3}) + B_4(\text{indicador 4}) + B_5(\text{indicador 5}) + B_6(\text{indicador 6}) + B_7(\text{indicador 7}) + B_8(\text{indicador 8}) + B_9(\text{indicador 9}) + B_{10}(\text{indicador 10}) + B_{11}(\text{indicador 11}) + B_{12}(\text{indicador 12}) + B_{13}(\text{indicador 13}) + B_{14}(\text{indicador 14}) + U_i$

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### **Estimativa pelas dimensões e subdimensões de capacidades**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **A guisa de conclusão**

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

- BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Economia e sociedade, v. 21, número especial, p. 811-829, 2012.
- EVANS, Peter. **Embedded autonomy – States and industrial transformation.** New Jersey: Princeton Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo.** Sociologias, Porto Alegre, n. 9, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Np2OQK>>.
- \_\_\_\_\_. **Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOS.** Development in Practice, 14(1-2), 34-47, 2004.
- \_\_\_\_\_. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories.** Niterói: Cede, Texto para Discussão, n. 63, 2011.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State.** American sociological review, v. 64, n. 5, 1999 (2000).
- FARIA, Carlos A. P. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social.** IN: BIB, Rio de Janeiro, (46), p39-71, 2007.
- FERES, J.C. e VILLATORO, P., **La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico.** Santiago de Chile, CEPAL, outubro de 2013.
- FINNEMORE, M. **Constructing norms of humanitarian intervention.** In The Culture of National Security, ed. Katzenstein, pp. 153-185, 1996.
- FEHR, E.; FISCHBACHER, U.. **Third-party punishment and social norms.** Evolution and Human Behavior, 25(2), 63-87, 2004.
- GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C.. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI.** Boletim de análise político-institucional. Brasília, n. 2, 2012.
- HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J., & Anderson, R. E. (2009). **Multivariate data analysis.** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- HOWLETT, M. and M. RAMESH.. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems,** Toronto, Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K.. **Theories of the policy cycle,** IN: F. Fischer et al., Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- LEFTWICH, Adrian. **Forms of democratic developmental States.** Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON. M.; WHITE, G. (Ed.). The democratic developmental State. Political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- NORTH, Douglas; WALLIS, John J.; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R.. **Limited access orders: rethinking the problems of development and violence,** 2009. Publicação não oficial, disponível em <http://web.cenet.org.cn/upfile/121138.pdf>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	01	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			02	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	(0,197)	(0,202)	(0,206)	(0,234)
			03	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	(0,211)	(0,217)	(0,227)	(0,254)
			04	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	(0,244)	(0,248)	(0,261)	(0,283)
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	01	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência
			02	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	(0,252)	(0,266)	(0,289)	(0,336)
			03	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	(0,257)	(0,293)	(0,31)	(0,357)
			04	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	(0,247)	(0,286)	(0,3)	(0,327)
	Autonomia	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	01	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			02	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	(0,217)	(0,23)	(0,247)	(0,268)
			03	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	(0,228)	(0,252)	(0,271)	(0,292)
			04	De 16,7% até 21%	493	25,0	(0,207)	(0,243)	(0,255)	(0,273)
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	01	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			02	De 3,32% até 4,77%	478	24,3	(0,187)	(0,188)	(0,211)	(0,222)
			03	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	(0,208)	(0,224)	(0,24)	(0,261)
			04	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	(0,278)	(0,295)	(0,314)	(0,329)
Autonomia	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	01	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência	
		02	De 4974 até 6059,8	487	24,7	(0,202)	(0,206)	(0,213)	(0,226)	
		03	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	(0,228)	(0,226)	(0,235)	(0,251)	
		04	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	(0,2)	(0,21)	(0,222)	(0,255)	
	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	01	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência	
		02	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	(0,177)	(0,19)	(0,198)	
		03	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	(0,195)	(0,218)	(0,235)	
		04	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	(0,191)	(0,222)	(0,239)	
Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	01	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência		
	02	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	(0,193)	(0,204)	(0,221)		
	03	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	(0,209)	(0,227)	(0,261)		
	04	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	(0,287)	(0,32)	(0,345)		

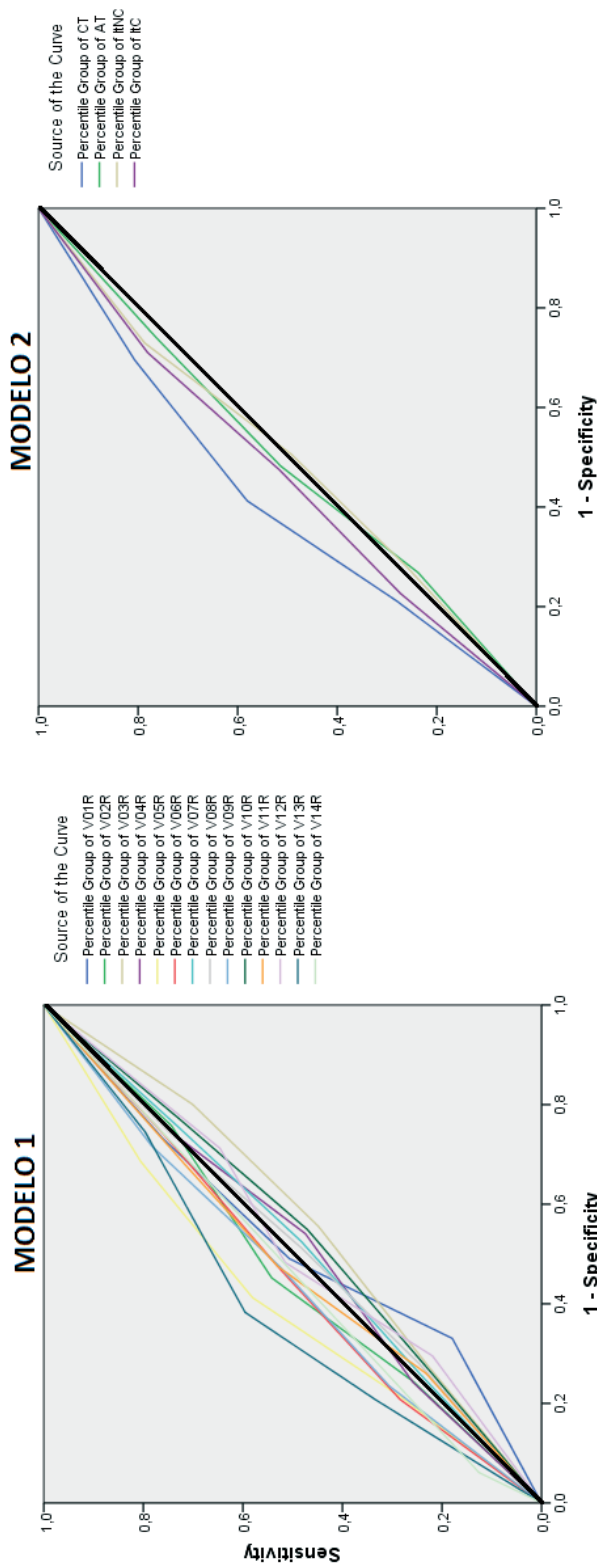


Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	01	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			02	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	(0,211)	(0,23)
			03	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	(0,228)	(0,263)
			04	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	(0,227)	(0,263)
	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	01	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			02	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	(0,183)	(0,196)
			03	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	(0,218)	(0,239)
			04	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	(0,193)	(0,232)
	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	01	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			02	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	(0,198)	(0,228)
			03	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	(0,207)	(0,226)
			04	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	(0,214)	(0,241)
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	01	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			02	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	(0,218)
			03	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	(0,211)
			04	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	(0,227)
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	01	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência
			02	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	(0,266)
			03	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	(0,216)
			04	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	(0,237)
Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	01	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência	
		02	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	(0,238)	
		03	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	(0,249)	
		04	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	(0,269)	
Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	01	De 0% até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,791	
		02	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	(0,202)	
		03	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	(0,217)	
		04	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	(0,248)	
		Total de observações		1969		1969	1969	1969	1969	

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

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

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



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