

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – RJ

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS E CAPACIDADE DE AÇÃO: CONSTRUINDO
BUROCRACIAS AUTÔNOMAS E INSERIDAS NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU

ANDRÉ LUZ DE GODOY

Rio de Janeiro, novembro de 2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – RJ

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS E CAPACIDADE DE AÇÃO: CONSTRUINDO
BUROCRACIAS AUTÔNOMAS E INSERIDAS NO BRASIL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
ANDRÉ LUZ DE GODOY**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Godoy, Andre Luz de

Estruturas burocráticas e capacidade de ação : construindo burocracias autônomas e inseridas no Brasil / Andre Luz de Godoy. – 2010. 181 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Sonia Fleury.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública – Brasil - Estudo de casos. 2. Burocracia – Brasil - Estudo de casos. 3. Recursos humanos na saúde – Brasil - Estudo de casos. I. Teixeira, Sonia Maria Fleury. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente à Profa. Sonia Fleury, professora, orientadora e amiga, por todo empenho, sabedoria, compreensão, exigência e atenção. Gostaria de ratificar a sua competência, habilidade em orientar, corrigir e sugerir alterações que fizeram com que concluísse este trabalho.

Aos demais professores da EBAPE que foram importantíssimos para minha formação, especialmente ao Prof. Enrique Saravia, pela atenção e profundos conhecimentos transmitidos e à Prof. Alketa Peci, com a qual pude dar os primeiros passos como pesquisador.

Aos amigos que sempre colaboraram, dando conselhos e incentivos. Em especial a Felipe Zani pelas sugestões, a Assis Ouverney pelos conselhos em momentos cruciais, e Luiz Mário pela atenção e disponibilidade em ajudar desde que cheguei ao Rio de Janeiro.

A todos que colaboraram para a realização da pesquisa, concedendo tempo e informações valiosas durante a pesquisa de campo.

À Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas e seus funcionários, pelo apoio dispensado no transcurso deste mestrado.

À CAPES, pelo auxílio financeiro concedido.

A Samara Martins, pelo apoio incondicional dado durante estes dois anos e meio, pelo convívio e aprendizado que me proporcionou.

Aos meus familiares, especialmente meu pai, minha mãe, meu irmão e minha irmã, que sempre me deram amor e força, valorizando meus potenciais.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo verificar a influência da configuração da estrutura burocrática das instituições públicas em sua capacidade de ação. Para este propósito tomou-se como objeto de análise a estrutura de recursos humanos (RH) do Ministério da Saúde (MS) e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Foi analisado o impacto da estrutura de RH destas instituições no desenvolvimento de suas ações no âmbito do Programa Mais Saúde: Direito de Todos, especificamente no que concerne ao Eixo do Complexo Industrial da Saúde, nos anos de 2008 e 2009. O estudo, de natureza descritivo-explicativa, teve sua coleta de dados realizada por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. As pesquisas bibliográficas e documentais foram realizadas, precipuamente, a partir de relatórios sobre o programa e sobre as instituições participantes. Já a pesquisa de campo baseou-se em entrevistas semi-estruturadas junto a gestores e ex-gestores de projetos do Programa, representantes de associações empresariais, bancos e agências de fomento. Os resultados apontaram para a necessidade de coexistência de mecanismos flexíveis e tradicionais de recrutamento, indicando que, muito embora as deficiências dos sistemas de carreira meritocrático-weberianos ainda sejam perceptíveis no Brasil, é necessário investir na flexibilidade dos modelos individualistas de carreira, posto que as duas dimensões se retroalimentam e quando equilibradas, contribuem para a consolidação de um Estado *autônomo e inserido*.

ABSTRACT

This study aims to verify the influence of bureaucratic structures of public institutions in their execution capacity. For this purpose, this study has as its study object the human resource structure of the Brazilian Health Care Ministry and of the Oswaldo Cruz Foundation. It was analyzed the impact of their human resources structures in the development of their actions in the “Programa Mais Saúde: Direito de Todos”, specifically in the Health Industrial Complex Axis. Data was collected through bibliographical, documental and field research. Bibliographical and documental data were collected through reports on the program and on the participant institutions. The field research was made through semi-structured interviews with project managers, ex-managers, and representatives of companies associations, banks and development agencies. The results stress the need of coexistence of flexible and traditional recruitment mechanisms. Even though deficit of meritocratic weberian careers remain perceptible in Brazil, it is necessary to invest in the flexibility of individualist career models, since both dimensions give feedback to each other and, when equilibrated, contribute to consolidate an *embedded* and *autonomous* State.

SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABIFINA – Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades

ABIMO - Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ATS - Avaliação de Tecnologias em Saúde

BIO-MANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial

CDTS - Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

CIS – Complexo Industrial da Saúde

CITEC - Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CODETEC - Companhia de Desenvolvimento Tecnológico

CONSU - Conselho de Saúde Suplementar

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

DAS – Cargos de Direção e Assessoramento Superior

DCIIS - Departamento do Complexo Industrial da Saúde da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde

DECIT - Departamento de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde

DAF – Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública

FARMANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FNS - Fundação Nacional de Saúde

GECIS - Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde

GESTEC - Coordenação de Gestão Tecnológica da Fundação Oswaldo Cruz

GSK - GlaxoSmithKline

HEMOBRÁS - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFA - Insumo Farmacêutico Ativo

IMS – Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MF – Ministério da Fazenda

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

NE – Núcleo Estratégico do Estado

NES – Cargos de Natureza Especial

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PADCIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PNI - Programa Nacional de Imunizações

PPA – Plano Plurianual

PROFARMA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

REBRATS - Rede Nacional de Avaliação de Tecnologias em Saúde

SAS – Secretaria de Atenção à Saúde

SCTIE – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde

SE - Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

SGEP - Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa

SGTES - Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde

VPGDI - Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fundação Oswaldo Cruz

VPPIS – Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO.....	1
2) REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1) Capitalismos e Relações Estado-Sociedade.....	6
2.2) Considerações sobre a burocracia pública.....	15
2.2.1) <i>Desenvolvimento e Relações Estado-Sociedade no Brasil: concepções analíticas ..</i>	19
2.2.2) <i>Burocracia Pública e o Estado Brasileiro: breve histórico ..</i>	28
2.2.3) <i>A política de Recursos Humanos pós-1988.....</i>	34
3) METODOLOGIA	51
3.1 Coleta de Dados	54
3.2 Quadros Analíticos	57
3.3 Limitações.....	62
4) APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	64
4.1 Histórico Recente da Política Industrial de Saúde.....	65
4.1.1) <i>Estrutura Organizacional do Setor Saúde</i>	72
4.2 Apresentação dos resultados e análise da estrutura de recursos humanos.....	77
4.3 Apresentação das Ações do Programa Mais Saúde: Eixo Complexo Industrial da Saúde.	87
4.3.1) <i>Avaliação do Eixo do Complexo Industrial da Saúde do Programa Mais Saúde.....</i>	95
4.4 Apresentação dos resultados e análise da Capacidade de Ação da burocracia	97
4.4.1 <i>Continuidade e Governabilidade</i>	98
4.4.2 <i>Articulação, Indução e Execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público</i>	105
4.4.3 <i>Captação de Informações e Posicionamento frente a demandas particularistas ...</i>	118
4.4.4. <i>Contextualização Político-Administrativa</i>	133
5) CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
6) REFERÊNCIAS	145
ANEXO I: Ações e medidas do Programa Mais Saúde por Órgão Responsável	155
ANEXO II: Roteiros para Entrevistas	159

1) INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo verificar em até que ponto a configuração da estrutura burocrática das instituições públicas condiciona sua capacidade de ação. Para tal tem como objeto de análise a estrutura de recursos humanos do Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz e o impacto destas nas ações desenvolvidas em 2008 e 2009 por estas instituições no âmbito do Programa Mais Saúde: Direito de Todos, especificamente no Eixo Complexo Industrial da Saúde.

O termo estrutura burocrática, dimensão explicativa do estudo, engloba as formas de provimento dos cargos no MS e FIOCRUZ e as consequências que o método adotado traz para o perfil da burocracia pública dos órgãos.

Já capacidade de ação, a dimensão explicada, é entendida como a capacidade da burocracia de aliar *autonomia* e *inserção* (EVANS, 1995). Isto significa que a burocracia deve ser autônoma o suficiente para buscar a satisfação de interesses coletivos (identificados conforme a visão da própria burocracia) em detrimento de interesses particulares, promover a continuidade de suas atividades independentemente da coalizão de governo em vigor e ser eficaz nas ações a ela designadas. Mas, por outro lado, ela deve ser inserida na sociedade o suficiente para captar informações e demandas advindas desta, não restringir a governabilidade dos políticos eleitos e ser capaz de descentralizar a implementação de políticas públicas em direção à sociedade.

O objeto de estudo - Programa Mais Saúde: Direito de Todos - está inserido no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Trata-se de um projeto institucional do Ministério da Saúde lançado em dezembro de 2007, cujo objetivo é avançar em direção a um novo padrão de desenvolvimento focado no crescimento, bem estar e melhoria das condições de vida do cidadão.

O Eixo do Programa escolhido como foco de análise foi o Complexo Industrial da Saúde (CIS). O CIS pode ser definido como um complexo econômico a partir de um conjunto selecionado de atividades produtivas que mantêm relações intersetoriais de compra e venda de bens e serviços e/ou de conhecimentos e tecnologias. Ele é composto por dois grupos –

setores industriais e setores prestadores de serviço - no qual o primeiro fornece produtos manufaturados para uso pelo segundo grupo (GADELHA e MALDONADO, 2008).

O setor industrial, por sua vez, é composto pelas indústrias de base química e biotecnológica – fármacos e medicamentos, vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico – e pelas indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais – equipamentos mecânicos, equipamentos eletroeletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo. Já o setor prestador de serviços é composto por hospitais, ambulatórios e serviços de diagnóstico e tratamento.

A escolha deste Eixo, especificamente, se deu em virtude do expressivo resultado alcançado no seu âmbito. No primeiro período de implementação do Programa Mais Saúde, dentre todos os Eixos avaliados pelo próprio MS, o CIS foi o que obteve os resultados mais positivos (BRASIL, 2010).

Uma segunda justificativa diz respeito à especificidade das medidas previstas para este Eixo no que tange à necessidade de estabelecimento de relações entre o MS, outros órgãos públicos e setor privado, para que as ações sejam desenvolvidas de forma satisfatória. Todas as ações previstas para o Eixo tem a peculiaridade de envolver sempre o estreito relacionamento entre o Ministério da Saúde, outros órgãos públicos e/ou outros atores políticos (bancos, instituições privadas, escolas, etc.), seja porque é necessária uma postura ativa por parte destes atores para a implementação da política, seja porque as decisões a serem tomadas pela Administração envolvem profundamente os seus interesses.

Os motivos que justificam o estudo podem ser divididos em duas categorias. A primeira versa sobre a inserção do estudo no campo do conhecimento, isto é, o que o estudo traz de novo em relação a outros estudos já realizados. A segunda categoria está relacionada à própria utilidade do estudo para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

No que concerne ao campo do conhecimento, o estudo inova tendo em vista que enquanto estudos comparativos transnacionais (EVANS, 1992; RAUCH E EVANS, 2000; SCHNEIDER, 1995) analisaram a influência do perfil da burocracia de órgãos centrais dos Estados (planejamento, fazenda, etc.) em seu desempenho, este estudo objetiva fazê-lo em

órgãos finalísticos, pertencentes à área social da Administração. A influência que órgãos centrais têm na economia do país é, definitivamente, superior àquela que tem os órgãos finalísticos. Por outro lado, não se pode descartar o importante papel que detêm estes últimos em setores específicos da economia, sobretudo quando estes setores são intensivos em tecnologia, como é a economia da Saúde. Logo, avaliar a capacidade de ação deste setor passa a apresentar singular relevância.

Se por um lado estes estudos não abordam setores finalísticos da Administração, estudos como o de D`Araújo (2009) tem a virtude de mapear o perfil da burocracia federal em todas as áreas. Entretanto, se restringe apenas a esta incumbência, não incluindo em seu escopo a análise dos efeitos do perfil da burocracia na qualidade do funcionamento das instituições.

No que tange à segunda categoria o estudo tem mais um ponto que o justifica. O instrumento dos cargos em comissão é, recorrentemente, criticado por analistas que associam o seu uso à partidização das instituições e à proliferação do clientelismo enquanto lógica de alocação de recursos humanos por parte dos governantes, o que, por sua vez, terminaria por comprometer a qualificação técnica daqueles que ocupariam tais cargos e a “neutralidade” burocrática. É fruto justamente desta visão a defesa da limitação de alguns cargos de livre provimento unicamente a servidores efetivos.

Outros analistas, entretanto, passaram a contestar estas argumentações. Estudos realizados (BRESSER-PEREIRA, 1998; D´ARAÚJO, 2009; OCDE, 2010; PACHECO, 2002) sustentam que o concurso público não asseguraria a qualificação profissional e o desempenho eficaz, a incorporação de pessoal sem vínculo com a Administração por meio dos cargos comissionados não é tão freqüente como se pensava, não existem diferenças substanciais no que toca a escolaridade e experiência profissional entre servidores com e sem vínculo com a Administração e, por fim, o vínculo partidário-sindical-associativo dos servidores é mais freqüente entre os efetivos do que entre aqueles oriundos do setor privado.

O atual governo, entretanto, tomando como justificativa o enfraquecimento do serviço civil nos últimos anos, argumenta que uma das prioridades de governo tendo em vista a melhoria

do serviço público tem sido a reconstituição da máquina administrativa¹ mediante realização de sucessivos concursos públicos (OCDE, 2010). Com efeito, a política de contratação de servidores efetivos implementada nos últimos quinze anos não favoreceu a contratação de pessoal nas áreas meio dos órgãos finalísticos, levando-nos a presumir que a gestão de tais órgãos também houvesse sido realmente prejudicada.

Fato é, entretanto, que no caso estudado o desempenho das instituições públicas, não obstante a “deterioração” de seus recursos humanos, foi bastante exitoso (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2010). Logo compreender quais foram as consequências da recente política de recursos humanos para o desenvolvimento das ações empreendidas pelo MS e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) se torna singularmente relevante caso tenhamos o objetivo de apreender como diferentes modelos de provimento influenciam o perfil da burocracia pública no que se refere às relações estabelecidas entre ela e a sociedade, e como este perfil influencia a qualidade do funcionamento das instituições públicas.

O estudo, de natureza descritivo-explicativa, teve sua coleta de dados realizada por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. As duas primeiras realizadas, precipuamente, a partir dos resultados apresentados pelo Diagnóstico Institucional realizado no MS em 2008 e dos resultados do Programa Mais Saúde para o Eixo “Complexo Industrial da Saúde”, divulgados em 2010. Subsidiariamente foram utilizados relatórios de gestão divulgados pelos órgãos responsáveis pelas ações do Eixo, estudos com o objetivo de se mapear perfis dos ocupantes de cargo em comissão, assim como outros dados disponíveis no site do Ministério e da FIOCRUZ.

A pesquisa de campo se baseou em entrevistas semi-estruturadas junto a gestores e ex-gestores de projetos do MS e FIOCRUZ que compõem o Eixo do Complexo Industrial da Saúde, representantes de Associações Empresariais, representantes das instituições financiadoras e de outros órgãos públicos envolvidos.

¹ O Jornal O Globo, de 21 de fevereiro de 2010, transcreveu o discurso de Dilma Rousseff no lançamento de sua pré-candidatura: “Vamos continuar valorizando o servidor e o serviço público. Reparando (“Reconstituindo”, no discurso escrito) o Estado. Reconstituindo sua capacidade planejar, gerir e induzir o desenvolvimento do país”.

Os resultados apontaram para a necessidade de coexistência de mecanismos flexíveis e tradicionais de recrutamento. Nos quadros técnicos mecanismos tradicionais de recrutamento e progressão são imprescindíveis e a necessidade de reposição dos quadros técnicos mediante a realização de concursos públicos específicos para as atividades a serem desenvolvidas se faz premente.

Já referente aos quadros gerenciais (DAS 4, 5 e 6) fica claro que o modelo de cargos em comissão no Brasil é bastante importante para o desempenho da Administração, sendo capaz de contribuir para a construção de burocracias *autônomas* e *inseridas*. Por outro lado, ele deve, ainda, ser aperfeiçoado, restando-nos, portanto, apontar as deficiências e os desvirtuamentos, de forma a corrigi-lo.

Neste sentido o abandono de perspectivas que proclamem a necessidade de restrição dos quadros a apenas servidores públicos efetivos ou, pior ainda, a apenas servidores oriundos do próprio órgão no qual se localizam os cargos, se faz necessário. O modelo brasileiro de carreiras é um modelo que combina a solidez de sistemas fechados com a flexibilidade dos sistemas abertos, sendo bastante condizente com o sistema de relações Estado-sociedade brasileiro identificado na literatura. Caminhar na direção de um modelo fechado e rígido de cargos em comissão iria de encontro à lógica sincrética de relações de intermediação de interesses brasileira, além de ser um retrocesso em relação ao que hoje é convencionalizado como gestão contemporânea de recursos humanos.

Logo, se faz necessário que a discussão quanto aos critérios para provimento de cargos em comissão deixe de ser a origem do servidor, e passe a ser a competência técnica e gerencial necessária para ocupá-lo. Para tal, a combinação de instrumentos universais-procedimentais pautados na utilização de critérios transparentes de aferição e avaliação dos conhecimentos técnicos e capacidades gerenciais dos possíveis recrutados – como são os concursos públicos e as certificações – e mecanismos pessoais – como as nomeações discricionárias – se apresenta como solução eficiente e plausível no curto prazo para subsidiar a *inserção* dos órgãos públicos no meio afeito à política, resguardando, por outro lado, sua *autonomia* decisória.

Isto porque se o sistema de carreiras brasileiro em alguns órgãos certamente contribuiu para a moralização da Administração Pública, também é verdade que ele é caracterizado por excessiva rigidez. Logo, ainda que as deficiências dos sistemas de carreira meritocrático-weberianos ainda sejam perceptíveis, é necessário investir na flexibilidade dos modelos individualistas de carreira, posto que as duas dimensões se retroalimentam, são “faces da mesma moeda”, que quando equilibradas, contribuem para a consolidação de um Estado *autônomo e inserido*.

2) REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do estudo foi dividido em duas partes. Na primeira discorre-se sobre a relação existente entre capitalismo, desenvolvimento, burocracia e relações entre Estado e Sociedade. A segunda parte tem como tema central a burocracia pública. Para tal, é dividida em quatro segmentos. No primeiro introduz-se o tema da burocracia pública, salientando suas características, incentivos e mecanismos à disposição que lhe possibilitam influenciar a dinâmica política. No segundo segmento desenvolvem-se algumas concepções analíticas acerca do papel das relações entre Estado e Sociedade enquanto condicionante do desenvolvimento no Brasil. O terceiro expõe um breve histórico da burocracia pública no país. E o quarto dá especial ênfase na política de recursos humanos praticada pelo Governo Federal no período posterior à Constituição Federal de 1988.

2.1) Capitalismos e Relações Estado-Sociedade

A influência que o formato no qual se configuram as relações entre Estado e Sociedade tem no desenvolvimento dos Estados foi uma preocupação bastante explorada pelos analistas no último século.

Na primeira metade do século XX, Weber quando distinguia três formas possíveis de capitalismo – capitalismo *político, racional e tradicional* – já buscava compreender como o formato das relações entre os diversos atores influenciava o processo de acumulação capitalista.

Weber estabelecia *tipos ideais* de capitalismo, identificando o *Racional* como aquele característico das sociedades modernas e o *político* e o *tradicional* como típicos das sociedades em desenvolvimento (NUNES, 2003; SWEDBERG, 2000).

Segundo Swedberg (2000), o capitalismo racional pressupõe a imparcialidade e se orienta dentro de certa estabilidade. Consiste em duas maneiras distintas de obtenção de lucro: o comércio e a produção moderna, entendidos como um mercado formalmente livre em que a produção é submetida a procedimentos de avaliação de recursos em intervalos regulares. Ele estaria constituído por: a) um padrão de autoridade racional baseada no universalismo de procedimentos, isto é, baseado em normas que podem ser formalmente utilizadas ou aplicadas a todos os indivíduos da sociedade, seja para eleição de representantes, proteção frente a abusos de poder do Estado ou elaboração de demandas ao próprio Estado; b) um padrão dominante de ação social baseada no individualismo e na impessoalidade, repousados em uma multiplicidade de frações de classe, grupos de status, partidos políticos e cidadania; c) uma economia de mercado em que as trocas independem das características pessoais dos envolvidos (NUNES, 2003; SWEDBERG, 2000).

No capitalismo racional o “domínio público” é baseado no universalismo de procedimentos e as trocas são *específicas*, isto é, o processo de troca não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da pré-existência de quaisquer relações pessoais entre os atores envolvidos (NUNES, 2004).

No capitalismo racional o apoio a mercados e a promoção da acumulação capitalista estão associados à existência de uma burocracia coesa. A coesão, atributo primordial para construção de uma burocracia *autônoma*, seria adquirida por meio do compartilhamento do entendimento pelos burocratas de que o atingimento das metas corporativas é o melhor meio para o alcance dos interesses individuais; da concessão de um distinto e recompensador status aos burocratas (provisão de oportunidades de recompensas para carreiras de longo prazo); e da própria qualidade técnica dos burocratas (obtida mediante sistema meritocrático de recrutamento). A autonomia burocrática, entretanto, quando levada ao extremo, daria margem à construção de uma burocracia insulada das demandas sociais que a circunscrevem, fato este que terminaria por comprometer os resultados das políticas de apoio a mercados e promoção da acumulação capitalista (EVANS, 1992).

Já o capitalismo político é aquele que se aproximaria ao conceito de patrimonialismo, comum às sociedades capitalistas *em desenvolvimento*. O capitalismo político, ao contrário do capitalismo racional, convive muito bem com uma atmosfera de arbitrariedade, de risco, instabilidade e oportunidades de lucro fortuitas e fugazes. Weber argumenta que o capitalismo político comumente emerge quando eventos e processos políticos abrem oportunidades para o lucro capitalista. São três as formas de capitalismo político: a) Lucro político predatório (guerras, revoluções, etc.); b) continuidade do lucro por meio do uso direto da força de dominação (impostos e contribuições obrigatórias); c) lucro oriundo de acordos não usuais com autoridades políticas (corrupção) (SWEDBERG, 2000).

No capitalismo político, contextos clientelistas são dominantes. Os dirigentes públicos buscam a satisfação pessoal em detrimento do bem comum, os governos se excedem nas contratações e nos gastos e tais contratações se baseiam em relações de parentesco ou lealdade política, ao invés do mérito. No capitalismo político, o sistema de trocas é *generalizado* e pessoal, isto é, a troca de bens é restrita, inclui expectativas de retornos futuros e está incrustada em um ambiente onde o mercado não é impessoal (NUNES, 2004; SWEDBERG, 2000; TENDLER, 1998).

A associação realizada entre estilos de capitalismo e estágio de desenvolvimento dos países induziu, durante muito tempo, alguns pensadores a desenvolverem teorias nas quais prescreviam as medidas que deveriam ser tomadas pelos países em desenvolvimento para que pudessem atingir o mesmo patamar dos países desenvolvidos.

Em meados da década de 70, a crítica dos neoliberais ao modelo ativista de Estado que dominava o cenário pós Segunda Guerra apoiou-se nas teorias da ‘Escolha Pública’ para sustentar a tese de que o comportamento discricionário do Estado era utilizado em proveito próprio pelos burocratas em detrimento do interesse público. A conclusão era de que as falhas de governo seriam ainda piores que as falhas de mercado, e a solução giraria em torno da proposta do Estado mínimo (RAMOS, 1998).

Neste modelo a redução do “dano” que o setor público pudesse causar, sobretudo em países em desenvolvimento, poderia concretizar-se mediante a redução do tamanho do governo, erradicação de políticas que pudessem oferecer aos burocratas oportunidades para exercer

influências indevidas e submissão dos órgãos públicos e seus administradores a pressões e incentivos de mercado (TENDLER, 1998).

Com o decorrer dos anos, no entanto, algumas correntes teóricas foram chamando atenção para o fato de que o modelo de capitalismo a ser seguido pelos países de capitalismo *em desenvolvimento* poderia não ser exatamente igual àquele trilhado pelos países considerados desenvolvidos – países anglo-saxões (EVANS, 1992; EVANS, 1995; SANTOS, 2004; TAVARES, 1993).

Mais ainda, que o modelo de capitalismo pautado nos princípios liberais de livre comércio e desregulamentação tampouco foram adotados pelos países anglo-saxões tal qual é explicitado pelos teóricos do neoliberalismo. Fiori (1995), baseado nos achados de Kempt (1985), já argumentava que mesmo a Inglaterra – fiel defensora dos princípios liberais – dependeu da intervenção estatal para desobstruir caminhos, montar redes de comunicação e transportes e contribuir para a formação de mão-de-obra.

A diferença entre os países de capitalismo *avançados* e *tardios* estaria no grau de intervenção estatal necessária para a promoção da industrialização. A explicação é de que nos *tardios* seria necessária uma intervenção muito mais “extensa e decisiva, apoiando-se, em geral, na mobilização de vontades e recursos feitos em nome de um projeto nacional de Estado-Potência” (FIORI, 1995: 201), como fora o caso da Alemanha e do Japão, na segunda metade do século XIX (FIORI, 1995; TAVARES, 1993).

Os modelos alemão e o japonês, entendidos como modelos de “capitalismo organizado”, cuja base é a integração entre a grande empresa, os bancos e o aparelho Estatal, teriam sido a base tanto para a industrialização destes países no século XIX, quanto para o desenvolvimento do moderno capitalismo avançado do século XX (TAVARES, 1993) ².

Gerschenkron (*apud* EVANS, 1992) em seus estudos já identificava que nos países de capitalismo *tardio*, ao contrário dos *avançados*, o Estado tinha papel crucial não somente como indutor, mas como provedor do desenvolvimento. Nestes países, ao contrário do ocorrido nos desenvolvidos, esta teria sido a saída encontrada pelo Estado para superar os

² O ajuste estrutural na Alemanha foi mais lento que no Japão em razão da tensão existente, durante toda a década de 70, entre o Bundesbank, partidário de políticas ortodoxas de resultado pró-cíclico, os Ministérios da Ciência e Tecnologia, partidário da reestruturação do sistema produtivo, e o Ministério do Trabalho, partidário da manutenção de uma “economia social de mercado” (TAVARES, 1993: 46).

problemas oriundos da disjunção entre a economia de escala requerida para o desenvolvimento e o escopo de redes sociais existentes.

Na América Latina, durante as décadas de 60 e 70, defensores da chamada Teoria da Dependência, alimentados pela teoria marxista do imperialismo e pela crítica *cepalina* à teoria neoclássica do comércio internacional buscavam compreender como se desenvolvia a dinâmica capitalista na região. As constatações giravam em torno do pessimismo quanto à expansão e desenvolvimento do capitalismo para as periferias e dos efeitos deletérios da especialização econômica entre os países no que tange à distribuição dos frutos do progresso técnico (FIORI, 1995).

Os *dependentistas* chamavam a atenção para a impossibilidade de que os países *em desenvolvimento*, ao seguirem os passos (propostos) pelos países de capitalismo *avançado*, chegassem a alcançar o mesmo nível dos segundos. Para estes teóricos, tal abordagem não levava em consideração a existência de um sistema econômico mundial, onde as relações entre as sociedades – centrais e periféricas – influenciariam o destino tanto das primeiras quanto das segundas. Para que tal orientação se concretizasse seria necessário que os países desenvolvidos deixassem de existir – o que seria, obviamente, impossível –, pois sua mera existência já alteraria os espaços nos quais existem os países periféricos, fixando limites e incentivos para tais (SANTOS, 2004).

No Brasil a teoria *dependentista* foi bastante enfraquecida com a implantação do nacional-desenvolvimentismo durante o período ditatorial. Entretanto, segundo Fiori (1995), tal teoria deixou importante legado para estudos posteriores. Para o autor a natureza dos espaços econômicos nacionais, cada vez mais integrados e dependentes da dinâmica do capitalismo mundial conduzida pelos principais centros de decisão micro e macroeconômicos é algo que, se nas décadas de 60 e 70 já era identificado pelos teóricos *dependentistas*, se faz ainda mais relevante nos dias de hoje.

Este quadro de dependência, por sua vez, só daria uma saída aos países em desenvolvimento: o incentivo e a proteção estatal. Estas ações, entretanto, não deveriam ser vistas como prejudiciais ao capitalismo mundial. Estados necessariamente devem manejar suas relações junto a outros Estados de forma a obter vantagens e propiciar sua sobrevivência. Sempre fora nos espaços econômicos das economias *contestatárias* ao

núcleo central das transformações tecnológicas que se deram as transformações responsáveis pelos grandes saltos tecnológicos, teria sido assim com a Alemanha e Estados Unidos diante da Inglaterra, com o Japão diante dos Estados Unidos e, mais recentemente, com a China também diante dos norte-americanos (FIORI, 1995; SKOCPOL, 1985).

O próprio Banco Mundial que até a publicação de *The East Asian Miracle*, em 1993, defendia a redução do tamanho dos governos e da interferência governamental nos mercados, passou a rever seu posicionamento quanto à necessidade de incentivos e proteção estatais (TENDLER, 1998).

Passou então a ganhar cada vez mais espaço na agenda política dos países a ideia de que, ao invés do Estado mínimo, que desamparava os cidadãos de suas necessidades sociais básicas, seriam necessários mecanismos mais eficazes de controle social. Mecanismos que possibilitassem aos cidadãos a participação na implementação e formulação das políticas. Para tal, se faria necessária a construção de uma burocracia que nem fosse totalmente insulada das demandas sociais, como fora o modelo praticado no período pós Segunda Guerra, tampouco inexistente como propunham os neoliberais. Uma burocracia *autônoma* o suficiente para se sobrepôr a interesses particulares, mas *inserida* o suficiente para captar informações advindas da sociedade e descentralizar a implementação de políticas públicas em direção à sociedade e a outros níveis de governo (EVANS, 1992; RAMOS, 1998).

Decorrente da necessidade de construção de modelos burocráticos com tais características, o papel das instituições públicas no processo de crescimento econômico voltou a ganhar substancial espaço nas discussões doutrinárias. Os estudos de Boschi e Diniz (2000), Evans (1992 e 1995), Nunes (2004), Gouvêa (1994), Martins (1976), Rauch e Evans (2000), Schneider (1995), Skocpol (1985) e Tandler (1998) são exemplos dos que buscaram avaliar o papel destas instituições no processo de desenvolvimento dos países.

Não obstante as singularidades de cada um destes estudos, as conclusões tendem a apontar para a especificidade dos países periféricos no que tange ao papel das instituições públicas no processo de desenvolvimento. As análises apontam para o fato de que a construção institucional das burocracias destes países (entre elas a brasileira) não adota os mesmos parâmetros da realidade de países centrais, logo, requer soluções e aproximações teóricas distintas para seu entendimento e proposição de soluções para resolução de seus conflitos

(BOSCHI E DINIZ, 2000; EVANS, 1992; EVANS, 1995; LOBATO, 1997; NUNES, 2004; SANTOS, 2004; TENDLER, 1998; SCHWARTZMAN, 1982).

Tendler (1998) salienta que as recomendações dos organismos multilaterais durante as décadas de 80 e 90 aos países em desenvolvimento acerca da redução do tamanho e da interferência estatal ignoravam a realidade dos países em desenvolvimento assim como algumas experiências exitosas, se concentrando demasiadamente nos exemplos de “maus governos” e na importação de idéias e métodos de países já industrializados como solução para tais problemas.

Estudos de Peter Evans sobre a realidade de países em desenvolvimento passam a sustentar que o alcance pelo Estado do desenvolvimento exitoso não está assentado em um Estado entregue às forças do mercado, tampouco um caracteristicamente weberiano, mas perpassa, sim, a combinação da autonomia estatal weberiana e a ‘inserção’ do Estado na rede de interesses sociais. As conclusões do autor sugerem que capacidade transformadora do Estado depende de uma combinação aparentemente contraditória entre insulamento burocrático weberiano e inserção na estrutura social circunscrita. *“Requer um combinação de coesão interna e conexões externas que pode ser chamada de autonomia inserida”* (EVANS, 1992:176).

A coesão corporativa possibilita ao Estado resistir a incursões particularísticas. Esta coesão, por sua vez, segundo Evans (1992), estaria baseada na expertise técnica dos burocratas, obtida mediante sistema meritocrático de recrutamento, e nas redes informais internas – “elementos não burocráticos da burocracia”, oriundas de estruturas anteriores – partidos, academia ou estruturas militares.

Tendler (1998), por outro lado, observa que a forma de obtenção da coesão pode variar entre os países. Se nos modelos japonês e francês, exemplos mais conhecidos de burocracias coesas, a formação de uma elite burocrática eficiente – *mandarins* - se deu mediante um processo de recrutamento meritocrático em bases restritas – instituições de prestígio com a função de formar burocratas –, em seu estudo sobre o governo cearense a autora identifica mecanismos de recrutamento com bases mais amplas, permeando várias classes de trabalhadores, inclusive os menos educados. Neste modelo, ao contrário do que a literatura indicava – baixa coesão e reduzida eficiência -, obteve-se um desempenho

satisfatório dos servidores recrutados. Mais ainda, no modelo cearense foi possível superar algumas mazelas do modelo de *mandarins*, tais como atitudes elitistas do quadro de elite em relação ao público e aos colegas que não fazem parte dele e a ausência de quadros subordinados qualificados dentro do serviço público.

Independente do modelo utilizado para construção de uma burocracia coesa é importante salientar que esta é fundamental para se assegurar a necessária autonomia do corpo burocrático. Dar ênfase à autonomia e à coesão, entretanto, não implica em provisão de um ambiente fechado a influências políticas baseando-se no pressuposto de que os servidores incumbidos de operar a máquina tem suficiente conhecimento para tomar as decisões acertadas. Trata-se, sim, de um ambiente que gera suficientes incentivos para induzir os indivíduos a perseguirem objetivos coletivos e assimilarem suficiente informação capaz de permitir-lhes que atinjam os objetivos estipulados. Autonomia implica em prover capacidade à burocracia de sustentar ações que visem ao bem coletivo, não apenas liberdade individual para a tomada de decisões que persigam os objetivos econômicos estipulados.

Inserção, por outro lado, trata-se de uma concreta rede de relações externas que permitem ao Estado analisar, monitorar e modelar as respostas dos atores privados às suas iniciativas, tanto anteriormente quanto posteriormente à ação política. Inserção é necessária por dois motivos: primeiro porque as políticas devem responder a problemas percebidos por atores privados e o Estado deve ser capaz de captar estas demandas. Segundo porque o Estado necessita dos atores privados para efetivamente implementar a política.

Uma burocracia autônoma e inserida combinaria a indesejada (mas necessária) apropriação do público por parte do capitalista, com a provisão satisfatória de bens públicos. Seria capaz de fomentar iniciativas de longo prazo por meio de incentivos ao investimento e redução dos riscos para os capitalistas. Tal Estado não estaria imune ao *rent-seeking* ou à apropriação do público por interesses privados, mas tais ações teriam um papel mais de promoção que de inibição da transformação estrutural.

Evans ainda chama atenção para a eventual dúvida sobre por que a inserção não poderia acarretar clientelismo, corrupção e redução da efetividade do Estado. A resposta estaria no

fato de que inserção só tem valor quando acompanhada de autonomia, isto é, na presença de uma burocracia coesa, competente e auto-orientada. A *“inserção é necessária para informação e implementação, mas sem autonomia a inserção se degenera em grandes cartéis que objetivam, como todos os cartéis, proteger seus membros em relação a mudanças no status quo”* (EVANS, 1992:162).

2.2) Considerações sobre a burocracia pública

A capacidade que a burocracia pública tem de influenciar o processo de política pública pode variar bastante conforme nível e perfil do corpo burocrático que se analisa.

São fatores que contribuem para o fortalecimento da capacidade de interferência dos burocratas: a *expertise* que possui a burocracia; o controle sobre a informação (que pode ser trocada por poder em relação ao processo decisório); a rede de contatos formais e informais que detêm, abrangendo desde pontos exteriores à Administração até a cúpula decisória; a dedicação aos princípios dos programas; o interesse na sua expansão; sua posição permanente na estrutura de desenho e implementação de políticas públicas; e o conhecimento da máquina.

Estes fatores contribuem para que a burocracia possa catalisar ou bloquear ações políticas por meio da cooptação de agentes políticos pertencentes ao alto escalão dos órgãos, do estabelecimento de conexões com grupos de interesse e membros do Congresso, e da modelagem dos fluxos de informação necessários para os propósitos da política que lhes interessa (SUBIRATS, 2007; KINGDON, 2003).

Por outro lado, alguns estudos demonstram que o poder que detém a burocracia não se espalha por todas as fases do processo de política pública. No que tange ao processo de formação de agenda, o poder da burocracia seria eminentemente restrito. Seu poder estaria incrustado em outras fases do processo de política pública: Elaboração da Política (geração de alternativas), Implementação (planejamento e organização do aparelho administrativo e recursos necessários para a execução da política) e Execução³ (a ação propriamente dita) (KINGDON, 2003; SARAVIA, 2006; SUBIRATS, 2007).

Fato é, entretanto, que a burocracia pública é bastante complexa, e não pode ser tratada como um monólito. Quando se analisa a burocracia enquanto ator político é possível a identificação de diversos perfis que terão atuação e poder de influência, distintos.

³ Saravia (2006) divide o processo de política pública 7 etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Percebe-se, portanto que, ao contrário de outros autores, ele divide a fase de Implementação de Política em “Implementação” e “Execução”.

A identificação destes perfis pode ser realizada por meio de diferentes critérios analíticos: grau de politização e capacidade de decisão, nível de inserção, trajetória, entre outros.

Schneider (1991 apud GOUVÊA, 1994:49) propõe uma tipologia em que identifica quatro espécies de burocratas: a) os burocratas políticos que, embora participando do processo eleitoral, ocupam cargos importantes na administração pública; b) os militares, que são os oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas; c) os técnicos, que seriam aqueles que mais se aproximam do modelo burocrático convencional, os burocratas de carreira; e d) os técnico-políticos que são técnicos, mas têm uma visão dos processos econômicos e políticos razoavelmente formada. São os burocratas que intermedeiam a relação entre a burocracia e a política, são aqueles “capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político” (BRESSER-PEREIRA, 2007b: 23).

A partir desta classificação é plausível supor que afora a classe dos militares que tem lógica própria, quanto mais *político* for o burocrata, maior sua capacidade de interferência no processo de formação de agenda, elaboração e formulação de políticas. Por outro lado, quanto mais *técnico* o for, maior será sua capacidade de influência nos processos de implementação e execução. Já os burocratas *técnico-políticos* estariam inseridos entre estas duas classificações.

Outra tipologia para identificação de perfis de burocratas é proposta por Ramos (1998). O autor, baseado no estudo de Rose (1987), propõe uma metodologia na qual classifica os burocratas conforme seu nível de atuação na máquina. Ele argumenta sobre a relação existente entre a posição em que se encontra o burocrata dentro do aparelho do Estado e os incentivos que ele tem para atuar no exercício da função pública. Segundo o autor, há uma tendência de que os burocratas dos mais altos escalões (políticos e técnico-políticos) sejam mais sensíveis às determinações de seus superiores diretos (políticos que chegam ao poder pelo voto). Por outro lado, burocratas que se situam na base da hierarquia (técnicos) são mais sensíveis às considerações de mercado, isto é, estarão mais próximos (e mais suscetíveis) às demandas de atores externos à burocracia. Sua conclusão é que, se por um lado os burocratas de alto escalão são mais sensíveis ao controle social indireto (via sistema político-partidário), por outro os burocratas da base da hierarquia são mais sensíveis ao controle social direto (ou cooptação).

Schneider (1995) em outro estudo sobre a burocracia busca compreender como a trajetória das carreiras dos burocratas influenciam sua capacidade de insulamento frente a demandas externas. No trabalho ele analisa o insulamento da burocracia, definido como a oportunidade dos servidores de seguir preferências e de formular políticas de forma independente. Busca assim identificar quais são as prováveis origens das preferências dos servidores e os incentivos que possuem para atender a um ou outro ator social na formulação de políticas. Para tal, o autor se baseia no argumento de que “quanto menos as empresas afetarem as carreiras dos burocratas, maior será a oportunidade dos burocratas de desenvolverem e seguirem preferências de centralização estatal e, portanto, maior será o potencial para a autonomia burocrática” (SCHNEIDER, 1995:9).

O foco principal de sua análise é a relação entre setor empresarial e burocratas, entretanto, o próprio autor admite que tanto o argumento quanto o método poderiam ser utilizados em uma análise sobre o isolamento burocrático que cobrisse todos os grupos políticos e sociais que influenciam as carreiras.

Quatro são as dimensões de carreira analisadas pelo autor: recrutamento e grau de instrução; circulação; regras de progressão; e para onde vão os servidores quando deixam o Estado.

A hipótese do autor é de que diferentes trajetórias terão influência nas relações destes com capitalistas e nos níveis de autonomia da burocracia. Pressupõe-se que se a autonomia – ou isolamento – da burocracia é uma variável decisiva na explicação do rápido desenvolvimento econômico-industrial e a comparação entre carreiras é fator primordial na determinação das fontes prováveis e da natureza do insulamento.

Quanto à primeira dimensão de análise, Schneider dá ênfase a três fatores relativos ao processo de recrutamento que terminam por moldar o perfil da burocracia pública de um país: escolaridade, a origem social e a quantidade de universidades que formam os ingressantes.

A burocracia será tão mais insulada quanto menor for a base universitária de recrutamento dos servidores. Neste caso, o prestígio advindo da origem social e da capacidade intelectual - necessárias para ingressar nas escolas que formam os burocratas -, aliada à coesão que se

constrói em virtude do conhecimento entre os pares que se adquire em fase anterior à entrada no serviço público, terminam por colaborar para um maior isolamento dos burocratas.

Quanto à circulação, dois aspectos afetam as preferências burocráticas: o tempo da vida ativa que os servidores passam no serviço público e o tempo em que os servidores atuam em cada área dentro da máquina pública. As hipóteses do autor são: primeiro, se os servidores passam toda ou grande parte de sua vida ativa no serviço público é mais provável que desenvolvam preferências distintas daquelas desenvolvidas pela sociedade; segundo, se os servidores trabalham em órgãos diferentes, desenvolvendo atividades diferentes, é menos provável que estabeleçam vínculos estreitos ou adotem os pontos de vista de clientes - parlamentares, empresários ou outros grupos de interesse -, desarticulando ligações informais entre Estado e Sociedade e aumentando a autonomia da burocracia.

No que tange à política de promoção o autor argumenta que quanto mais utilizada a promoção por mérito (e menos as nomeações políticas), mais insulado (centralizador) será o Estado. Isto ocorre por três motivos: primeiro porque o uso de avaliações de desempenho dos servidores (aplicadas por outros servidores) enquanto critério de acesso a cargos de confiança e comissionados – normalmente partidários de uma “identidade estatal” – favorece a assunção destes cargos pelos próprios servidores; segundo porque a privação do acesso a atores sociais e políticos “da alavanca mais poderosa para influenciar o comportamento burocrático: promoção (ou interrupção) de carreiras” coloca “o principal interesse pessoal dos burocratas fora do alcance de atores externos”, aumentando enormemente sua independência; terceiro, porque a promoção por mérito aumenta o prestígio e a reputação técnica dos servidores (SCHNEIDER, 1995:25).

A quarta e última variável trata do destino do servidor pós-serviço público. Duas são as hipóteses levantadas. A primeira é de que se servidores do alto escalão ingressam em empresas que anteriormente fiscalizavam, pode-se esperar que, ainda na atividade pública, cultivassem laços com potenciais empregadores tendo em vista interesses pessoais.

A segunda hipótese é de que caso os servidores aposentados ingressem em universidades, organizações sem fins lucrativos, atividades de consultoria governamental ou empresas não relacionadas com as atividades anteriores, haverá menos incentivos para acomodação de interesses externos durante a execução de atividades ainda no interior do Estado.

As duas hipóteses buscam retratar as condições que poderiam influenciar a postura dos burocratas. O autor, posteriormente, identifica possíveis efeitos decorrentes da concretização da primeira hipótese. O primeiro diz respeito à própria alteração do comportamento do burocrata em seus últimos anos de serviço público em razão da relação de dependência pessoal que se estabelece à medida que se aproxima o momento de sua aposentadoria. Um segundo efeito seria a transferência de conhecimento, experiência e, principalmente, contatos informais, que o ex-burocrata promoveria ao se deslocar do serviço público para uma empresa, o que ampliaria o acesso e influência do empresariado no Estado.

Enfim, a conclusão do autor é de que a autonomia burocrática será tão maior quanto mais restrita for a base de origem acadêmica dos administradores de elite; quanto maior a parcela da vida útil do profissional dedicada ao setor público; quanto maior a mobilidade intraburocrática; quanto menor for o ingresso do servidor, após a aposentadoria, em empresas que outrora supervisionava; e quanto maior o uso de critérios universais-meritocráticos de promoção.

Esta seção permitiu-nos proceder à análise quanto ao perfil e nível de atuação da burocracia e as consequências que estas variáveis trazem para a forma pela qual os burocratas executam sua função pública. Na próxima seção procederemos à análise da burocracia pública brasileira e sua inserção social desde 1930.

2.2.1) Desenvolvimento e Relações Estado-Sociedade no Brasil: concepções analíticas

O processo de construção institucional da burocracia brasileira e seus efeitos na industrialização do país foi objeto constante de estudos por analistas, sejam estes estudos específicos e aprofundados sobre a realidade brasileira, sejam análises comparativas entre

diferentes países (BOSCHI e DINIZ, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2007b; CARDOSO, 1975; EVANS, 1992; EVANS, 1995; GOUVEA, 1994; MARTINS, 1976; NUNES, 2004; SCHNEIDER, 1995; SCHWARTZMAN, 1982).

Schwartzman (1982) argumentava que o Brasil necessitava da ocorrência de duas claras transformações para que pudesse efetivamente se modernizar e conduzir uma política social de longo prazo. Do lado do Estado seria necessário que ele assumisse cada vez mais uma postura responsiva ante a sociedade, tanto no sentido de quem responde e presta contas à sociedade, quanto no sentido de quem assume a responsabilidade e executa as ações sociais que são de sua incumbência. Já do lado da sociedade seria necessário o abandono de uma visão favorável à prevalência absoluta dos interesses privados em detrimento dos interesses coletivos. Seria necessário que os grupos sociais organizados aceitassem a existência de um Estado nacional e de um planejamento da vida social e econômica.

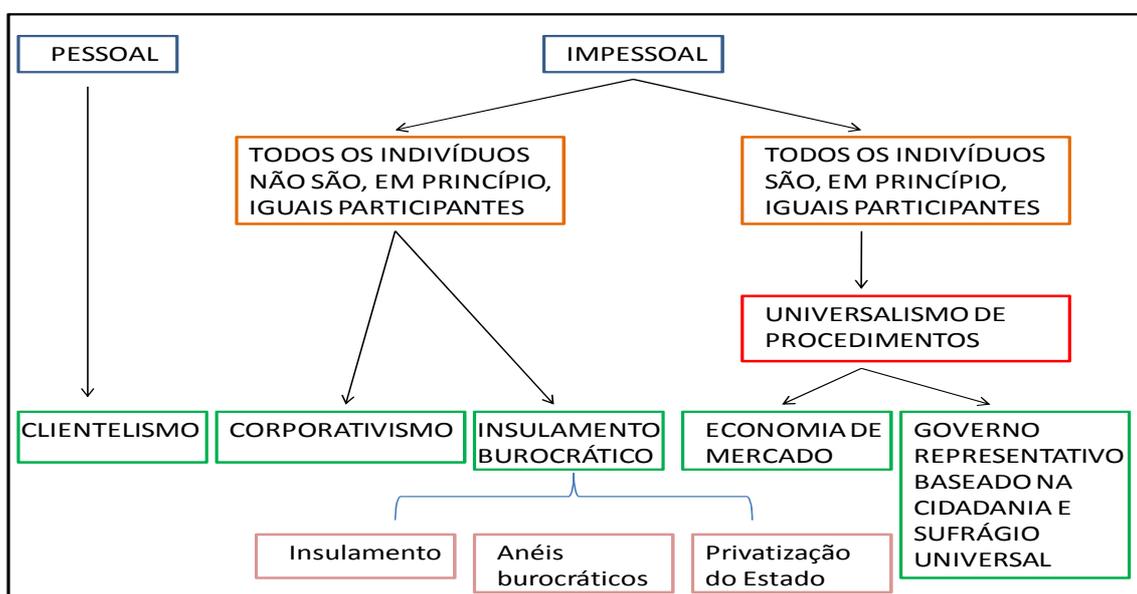
Evans (1995) ao estudar o período de industrialização brasileiro nas décadas de 60 e 70, concorda com Schwartzman (1982) na medida em que identifica a necessidade de um Estado capaz tanto de responder aos anseios da sociedade, quanto de buscar o interesse coletivo em detrimento do particular. O autor alerta que, a despeito das inúmeras dificuldades apresentadas para o alcance de um balanceamento entre autonomia e inserção, em alguns setores, como o automotivo e o petroquímico, existira no Brasil uma burocracia coesa e capacitada institucionalmente conectada ao setor privado, cujo resultado econômico foi, efetivamente, positivo. A autonomia inserida teria ocorrido de forma parcial limitada a alguns bolsões de eficiência, devido à persistência de lógicas patrimonial e clientelista no contexto de formação das estruturas burocráticas e da complexa rede existente entre (e intra) as elites industrial e agrária (EVANS, 1992; EVANS, 1995).

Nunes (2004) em estudo sobre o processo de construção institucional desenvolvido no Brasil de 1930 a 1960 argumenta que a tentativa de minimização de práticas clientelistas e personalistas ocorre no Brasil desde 1930, seja por meio de decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, seja pela adoção de práticas corporativistas, seja pelo insulamento de suas burocracias. No entanto, tais tentativas nunca obtiveram êxito absoluto. Na realidade as relações entre Estado e Sociedade no Brasil sempre se

configuraram em um amálgama de lógicas, coexistindo práticas e valores ligados ao clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

Segundo o autor quatro seriam as *gramáticas* – formas de intermediação de interesses entre Estado e Sociedade - que, historicamente, definiram e definem as relações Estado-Sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

Quadro 1 – Tipologias para relações Estado-Sociedade



Fonte: Adaptado de Nunes (2004:42)

O clientelismo é definido por Nunes (2004) como um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo fundamentam-se em relações pessoais e têm a troca generalizada como princípio lógico. A participação em redes clientelistas não é regulada por nenhum regulamento formal e seus arranjos hierárquicos baseiam-se em consentimento individual, onde o respaldo jurídico é precário.

Já o conceito desenvolvido por Fleury (2006c) e Carvalho (1995) considera o clientelismo como um tipo de relação entre atores políticos de poder desigual localizados em diferentes

posições na hierarquia social, que envolve concessão de benefícios públicos (como empregos, benefícios fiscais, isenções) - entendidos, nesta lógica, como favores e não como direitos - em troca de apoio político.

Independente da abordagem adotada é consensual entre os três autores que o clientelismo envolve uma série de combinações aparentemente contraditórias: combina desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade e sentimentos interpessoais; combina exploração e coerção com relações voluntárias e obrigações mútuas; e, por fim, combina ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto semilegal destas relações (CARVALHO, 1995; FLEURY, 2006c; NUNES, 2004).

O corporativismo, segundo O'Donnell (1974), é um sistema de intermediação de interesses baseado em organizações funcionais sujeitas, pelo menos formalmente, em sua existência e direito de representação, à autorização ou aceitação por parte do Estado, por meio das quais se exerce oficialmente a representação de interesses “privados” frente ao Estado.

Como arranjo político o corporativismo se opõe ao universalismo de procedimentos – ou pluralismo - na medida em que requer intervenção e controle estatal sobre as associações, enquanto o universalismo de procedimentos pressupõe liberdade individual e competição entre os interesses organizados (FLEURY, 2006b).

Na definição clássica de Schmitter (1971:65) o corporativismo é:

“um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias particulares, obrigatórias, não-competitivas, e hierarquicamente ordenadas, reconhecidas ou permitidas pelo Estado e que têm a garantia do monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de controles de seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.”

Os estudiosos concordam, entretanto, que o corporativismo pode assumir formatos distintos, originários de diferentes processos históricos e que levam, obviamente, a diferentes resultados. De um lado se tem o *corporativismo societal*, também chamado de, *mesocorporativismo*, *neocorporativismo* ou *corporativismo setorial*. Trata-se de modalidade de corporativismo que surge como resultado do fortalecimento das associações

de representação de interesses e de seu movimento em direção às estruturas decisórias do Estado. Neste caso, as classes trabalhadora e empresarial partilham responsabilidades negociando entre eles e junto à burocracia estatal. É modalidade perfeitamente compatível com sistemas democráticos e, segundo Schmitter (1971) componente do capitalismo avançado pós-liberal e das sociedades democráticas organizadas (FLEURY, 2006b; O'DONNELL, 1974; REIS, 1993; RODRIGUES, 1996; SCHMITTER, 1971).

De outro lado tem-se o *corporativismo de estado*, identificado, segundo Schmitter (1971), como elemento definidor, senão necessidade estrutural para, o Estado antiliberal, atrasado, autoritário e neomercantilista. Tal modalidade está associada a sistemas políticos em que a sociedade civil é pouco organizada, os mecanismos democráticos de intermediação de interesses são frágeis ou inexistentes e o aparato estatal e a burocracia é poderosa e capaz de controlar e regular as dinâmicas das organizações sociais (FLEURY, 2006b; SCHMITTER, 1974).

No caso da estrutura corporativa brasileira vigente durante as décadas de 60, 70 e meados de 80, segundo O'Donnell (1974), não prevaleceu nenhuma das duas modalidades de corporativismo, mas sim uma estrutura *bifronte*, na qual, de um lado identificava-se um *corporativismo estatizante*, semelhante ao conceito de *corporativismo de estado*, baseado na conquista por parte do Estado, e conseqüente subordinação a este, de organizações da sociedade civil representantes dos interesses não dominantes, e do outro um *corporativismo privatista*, semelhante ao conceito de *corporativismo societal*, baseado na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses organizados dos grupos dominantes (O'DONNELL, 1973).

Segundo Nunes (2004) tanto o clientelismo quanto o corporativismo se constituem em mecanismos de esvaziamento de conflitos sociais, isto é, visam ao controle político e do fluxo de recursos materiais disponíveis por meio da antecipação de situações conflituosas e desgastantes (comuns em ambientes pluralistas). Contudo, enquanto o corporativismo organiza-se em estruturas formais e impessoais de intermediação, o clientelismo baseia-se em critérios pessoais e informais, ultrapassando qualquer barreira de classe ou categoria. Ainda assim, pode-se dizer que o corporativismo constitui-se em um meio semi-impessoal de intermediação, posto que não iguala todos os indivíduos frente ao Estado, desigualando

a dinâmica relacional a favor da corporação e em detrimento do restante dos participantes. Ademais, mesmo dentro das corporações, perpassam relações clientelistas entre líderes e a categoria representada.

Já concepção do insulamento burocrático pode ser apreendida como ilhas de racionalidade e de especialização que aparecem entendidas como antídoto à tendência clientelista. A proteção que é construída em torno de uma agência ou de um conjunto de burocratas varia conforme o grau de isolamento que se consegue atingir. O grau de insulamento variará tanto ‘entre’ quanto ‘intra’ agências, isto é, desde uma perspectiva temporal, quando intra-agências (uma organização pode tanto sofrer um processo gradual de insulamento quanto de desinsulamento), ou variando conforme a agência (uma agência pode ser mais ou menos insulada que a outra) (GOUVÊA, 1994:65).

O insulamento burocrático significa a redução da capacidade de influência da sociedade – seja por intermédio de mecanismos institucionais ou não - no processo político. É uma forma de se evitar o controle e o escrutínio sobre as atividades da burocracia estatal; uma forma de se perseguir o desenvolvimento econômico e a privatização das benesses que advêm do controle de parcelas do aparato estatal (NUNES, 2004).

Tal isolamento burocrático traz, aliado ao desenvolvimento de viés tecnocrático, a desvantagem do descolamento das reais demandas societais. Evans (1995:12) argumenta que tanto uma demasiada sujeição da burocracia em relação a interesses externos (*embeddedness*), quanto sua completa autonomia (*autonomy*), não tem resultados satisfatórios. Se por um lado “densas redes conectoras entre Estado e Sociedade, sem uma robusta estrutura interna, levariam a um quadro em que o Estado tornar-se-ia incapaz de resolver problemas de ação coletiva, de transcender os interesses individuais de seus parceiros privados”, por outro “o Estado unicamente autônomo perderia tanto fontes de inteligência quanto habilidade em confiar em estruturas privadas descentralizadas” (EVANS, 1995:12) ⁴.

⁴ Tradução própria. “*Either side of the combination by itself would not work. A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving "collective action" problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental*” (EVANS, 1995:12)

Agências insuladas (autônomas) têm um ambiente altamente complexo. A informação é fortemente valorizada, e ao contrário do que se possa inicialmente presumir, a coalizão com atores externos ao corpo insulado é vital para garantir, tanto recursos adicionais para realização das metas, quanto para a proteção do núcleo técnico contra influências externas. (EVANS, 1992; NUNES, 2004).

Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. Esta redução dos limites de arena de formulação de políticas significa em geral a exclusão dos partidos políticos, do Congresso e das demandas populares (NUNES, 2004).

O alinhamento entre a agência insulada estatal e outros segmentos sociais (governo, burocracia, empresas, sindicatos, etc.) foi diagnosticado por Cardoso (1975) em seu estudo sobre as relações entre burocracia e empresariado no Brasil durante o regime militar. Denominado *anéis burocráticos*,

“Não se tratam de lobbies (forma organizativa que supõe tanto um Estado como uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um anel, entretanto, não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre frações de classe mais amplas, mas de um interesse específico que pode unir, momentaneamente um círculo de interessados na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, ou a defesa de uma política tarifária” (CARDOSO, 1975:208).

O insulamento levado a possibilidades extremas, isto é, a excessiva segmentação – feudalização – do Estado, aliada à constituição de alianças entre setores da burocracia e setores empresariais pode levar a um processo de privatização do Estado, onde o critério racional legal vê-se praticamente inteiro descartado, e a decisão particular é tomada como regra (GOUVÊA, 1994:66).

Por fim, a quarta *gramática* identificada por Nunes (2004) - universalismo de procedimentos – consiste, assim como o insulamento burocrático, em um meio pelo qual se busca conter a ‘irracionalidade política’, calcada, sobretudo, em práticas clientelistas. Entretanto, ao contrário do insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos pressupõe que todos os indivíduos são iguais participantes. Está associado comumente à noção de cidadania plena e igualdade de todos os indivíduos perante a lei, sendo exemplificado pelas práticas condizentes com o capitalismo racional praticado nos países de economia avançada. Trata-se de um dos componentes cruciais da economia de mercado, no campo econômico, e da democracia representativa, no campo político. São tidos como fiéis defensores desta forma de relacionamento Estado-sociedade alguns grupos da classe média, da tecnocracia e outros profissionais. Tais grupos têm como base de argumentação o fato de que benefícios e encargos públicos devam ser alocados conforme critérios gerais e universalísticos (NUNES, 2004:35).

Para Nunes, a coexistência de práticas e valores ligados ao clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos não deve ser entendida como um obstáculo a ser superado, mas sim aceita como uma particularidade brasileira.

Para o autor, embora as trocas *generalizadas* e *específicas* se constituam por princípios, *a priori*, antagônicos, se tratam de duas lógicas empiricamente compatíveis, coexistindo em permanente tensão na mesma formação capitalista, tendo como resultados formas positivas de acumulação.

Neste sentido, a conclusão de Nunes vai ao encontro da explicação dada por Evans (1992, 1995) a respeito das peculiaridades do processo de desenvolvimento de países não centrais. Para Nunes (2004), no Brasil, não obstante a incessante busca por um padrão de capitalismo que se orientasse unicamente pelo universalismo de procedimentos e que se aproximasse daquela espécie de capitalismo característica dos países de economia moderna, a combinação de *gramáticas* calcadas em trocas generalizadas e específicas é essencial para o capitalismo nacional.

O negligenciamento de quaisquer das outras gramáticas – clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático -, ou mesmo do próprio universalismo de procedimentos, em um plano de governo termina por criar obstáculos nas comunicações entre Estado e Sociedade.

Logo, os efeitos dessa combinação “não deveriam ser encarados como uma passagem, ou como uma etapa da modernização, mas como uma combinação particular”. Em sociedades como a brasileira, apesar do caráter aparentemente contraditório da justaposição das diversas gramáticas, o sincretismo impera como contexto. Logo, o reconhecimento de que existe um inerradicável entrelaçamento entre as gramáticas no contexto público brasileiro e o abandono de uma abordagem unicamente dualista-tradicional são, para o autor, os primeiros passos para que se possam alcançar as respostas para os problemas da governabilidade e da lisura (NUNES, 2004:30).

Esta visão encontra eco nas descobertas de Mayeamma (1983) e Roberto Da Matta (1983), sobre as relações Estado-sociedade no Brasil. Os autores concluem que a sociedade brasileira, não obstante a tentativa de se universalizar o “domínio público” prefere “conduzir sua própria vida manipulando relações pessoais de acordo com as exigências de cada situação específica” (MAYEAMMA, 1983:162). A transitoriedade entre *indivíduo* - sujeito jurídico, exposto às leis gerais - e *pessoa* - sujeito social, com todos os seus laços sociais e passível de favorecimentos – é uma particularidade brasileira e consolida-se como instituição tupiniquim (Da MATTA, 1983).

Boschi e Diniz (2000) adotam argumentação que, assim como Evans, Nunes, Mayeamma e Da Matta, também enxergam as especificidades dos casos dos países em desenvolvimento, mais particularmente do caso brasileiro, entretanto, ao contrário dos últimos três autores, entendem tal particularidade enquanto produto de acontecimentos históricos, e não como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira.

Para os autores, o sistema híbrido de representação de interesses que “combina formatos corporativos, clientelistas e pluralistas” é decorrente do extravasamento da sociedade em relação ao Estado durante o avanço e consolidação do capitalismo industrial no país. A tese dos autores é de que, a partir de 1930, o aumento dos graus de organização e de autonomia de uma série de segmentos, aliada à sua própria proliferação, levou a um quadro em que os canais institucionais de participação definidos pelo Estado deixam de ser suficientes e dão margem ao surgimento de mecanismos alternativos adicionais de intermediação de interesses. Ademais, com a derrocada do autoritarismo em 1985, a consolidação do regime democrático e, sobretudo, após a Constituição de 1988, este hibridismo de relações Estado-

sociedade se torna ainda mais pujante, posto que o Poder Legislativo volta a ter relevância na política nacional e o Executivo deixa de ser foco único dos grupos de pressão e atividades de lobby, levando a uma diversificação ainda maior das formas de intermediação de interesses. Posto assim, o sistema híbrido que se consolidou no país não deveria ser entendido enquanto um sistema decadente ou desagregador da sociedade, mas sim como expressão de um processo histórico de reordenamento ainda não esgotado (BOSCHI e DINIZ, 2000:18).

Schwartzman (1982) tem compreensão similar a Boschi e Diniz (2000) acerca da especificidade de países que passaram de um sistema patrimonialístico original a um moderno Estado centralizado sem a ocorrência de uma “revolução burguesa”, como é o Estado brasileiro. Para o autor as diferenças centrais entre as democracias dos países centrais e sociedades como a brasileira não são de tipo cultural nem imutáveis, mas sim originárias de processos históricos distintos que, por isso, levam a resultados também distintos. Para o autor estes Estados são totalmente capazes de modernizar e racionalizar sua burocracia, mas a base de poder e seus sistemas políticos serão, necessariamente, bem diferentes dos das democracias ocidentais dos países centrais, incorporando, simultaneamente aspectos do corporativismo societal, corporativismo de Estado, pluralismo e clientelismo (SCHWARTZMAN, 1982).

Independentemente da razão na qual se fundamentam estudiosos para explicar o modelo *híbrido* de relações Estado-sociedade no Brasil – se resultado de uma característica estrutural ou de um processo histórico e, portanto, conjuntural – parece ser consensual entre eles que a construção institucional brasileira não adota os mesmos parâmetros da realidade de países centrais, logo, requer soluções e aproximações teóricas distintas para seu entendimento e proposição de soluções para resolução de seus conflitos.

2.2.2) *Burocracia Pública e o Estado Brasileiro: breve histórico*

A formação do Estado e da Administração pública brasileira é apreendida por alguns autores como um fluxo de três fases, onde a Administração configurou-se em três modelos – patrimonial, burocrático e gerencial – que adquiriram uma dinâmica relativamente sincrética, aproximando-se, de certa maneira, ao conceito weberiano de *tipos ideais*, onde o

tipo puro é inexistente, mas características de cada fase, ainda que coexistam com as das outras, são protuberantes em determinado período de tempo (BRESSER-PEREIRA, 2007b; COHEN, 1999).

Já outros autores como Martins (1997) ressaltam que a Administração enquanto objeto de estudo não pode ser entendida como uma estrutura homogênea, logo a generalização à respeito destas *fases* vivenciadas pela Administração Pública brasileira tornar-se-ia um pouco perigosa. Para o autor, desde os anos 30, adotou-se na Administração Federal um padrão duplo, pautado, por um lado na modernização da gestão e dos quadros, e por outro em uma cultura populista e clientelista. Enquanto os altos escalões da Administração tornaram-se “a melhor burocracia estatal da América Latina”, mediante realização de concursos, consolidação de carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados, por outro lado, os escalões inferiores (incluindo os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento e manipulação populista de recursos públicos desde então (MARTINS, 1997:17).

Em decorrência disso o autor salienta que se consolidou no país uma burocracia heterogênea, com dois perfis claramente distintos: a primeira uma elite burocrática capaz de implementar planos de desenvolvimento e demonstrar altos padrões de eficiência; e a segunda marcada pela baixa qualificação, desmotivação e ineficiência, responsável pela prestação de serviços públicos à população (MARTINS, 1997).

A maioria dos estudos, entretanto, tem como objeto de análise a formação e desempenho das elites burocráticas, até mesmo porque é natural que pesquisadores se atenham à modelos exitosos, e não aos piores exemplos. Neste sentido, a própria divisão do histórico da burocracia brasileira em três fases é exemplo do foco dos estudiosos sobre burocracia em um setor específico do corpo burocrático brasileiro, as elites burocráticas.

Partindo-se justamente da análise desta elite específica que Bresser-Pereira (2007b) argumenta que, desde o início da formação do Estado brasileiro, em 1821, a burocracia pública tendeu a fazer parte da classe dirigente, sendo que nas duas primeiras fases da Administração – patrimonial e burocrática - o poder da burocracia pública era mais vigoroso, mas na terceira – gerencial - já contaria com certa deterioração.

Quadro 2 – Formas Históricas de Estado e Administração

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990-...
Estado/sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira, 2007b

Segundo Bresser-Pereira (1995) durante o regime oligárquico (1821-1930) a burocracia já fazia parte das classes dirigentes como burocracia patrimonial, associada à oligarquia latifundiária.

Uma Administração patrimonial é aquela em que o governante é incapaz ou relutante em distinguir o patrimônio público de seus bens privados. Neste tipo de administração o governante tem tanto os direitos econômicos quanto políticos como se fossem seus próprios direitos. Não há exigência de méritos técnicos para que o indivíduo seja alocado em determinado cargo do aparelho estatal. Conforme argumenta Swedberg (2000) na Administração patrimonial o que importa é a lealdade, não a imparcialidade, como o é na administração burocrática.

Ainda segundo Bresser-Pereira (1995) a Revolução de 1930 é um marco posto que teria representado uma tentativa de superação da Administração patrimonialista, outrora dominante, pela Administração burocrática. Buscava-se, assim, substituir o modelo patrimonial por um que se pautasse pela obediência não mais à pessoa, mas à norma.

A década de 30 também representaria uma ruptura com uma estrutura política onde o jogo de poder constituía-se em uma “partida de uma só equipe”, a oligarquia cafeeira. Não obstante a não exclusão deste setor do jogo político – pelo contrário, a capacidade de financiar o Estado que tinha este ator o coloca como peça imprescindível para o programa de construção do novo Estado burocrático e empresário de Getúlio Vargas – incorpora-se à arena a burguesia industrial, as oligarquias regionais, a classe média e o proletariado.

Entretanto, diante da incapacidade destas classes de assumirem uma posição hegemônica, a burocracia estatal emerge como força política, capaz de afastar-se dos interesses imediatos de todas as classes e sobrepor-se como soberano com um projeto identificado como de

interesse nacional, o Estado nacional-desenvolvimentista (WEFFORT, 1980). Em suma, a luta política de atores incapacitados de assumirem por si só a gerência do Estado propicia o surgimento de um Estado que se descola desta luta de poderes e, respaldado pela eficiência técnica, se introduz como um ator político ativo.

Durante o governo militar (1964-1984) a burocracia alcança a condição de principal classe⁵ dirigente. O insulamento burocrático da Administração indireta e a presença *dos anéis burocráticos* (CARDOSO, 1977), em que a burocracia estatal fortalece seus laços com o empresariado industrial, dão a tônica da dinâmica governamental. A centralização de recursos na esfera federal, aliada a uma descentralização destes mesmos recursos no que concerne à estrutura da Administração, privilegia a Administração Indireta Federal em detrimento da Administração Direta e dos outros entes federativos.

Martins (1976) sugere que este movimento gera quatro consequências: aumento do poder da burocracia descentralizada (aumento dos recursos) acompanhada de aumento de sua autonomia; independência administrativa das agências; redução do papel dos bancos privados como fomentadores do desenvolvimento nacional; e gerência mais empresarial que social dos recursos pelo Estado. Tal dinâmica termina por ensejar um quadro em que a burocracia indireta se insula e seus integrantes passam a gozar de um status (social e financeiro) muito superior ao da Administração Direta.

Por outro lado, Schneider (1995), em seu estudo comparativo entre as burocracias de diferentes países, assinala que o insulamento burocrático do qual gozavam algumas instituições durante os anos de 1955 a 1985 no Brasil tratava-se de uma “casca administrativa”, uma autonomia profundamente dependente do líder governista que nomeia os gestores. É o insulamento em relação à sociedade, mas profunda captura em relação aos políticos eleitos.

⁵ A discussão se a burocracia é considerada uma classe ou não é complexa e não será objeto de análise deste trabalho. Bresser-Pereira utiliza a palavra “classe” no sentido weberiano e também marxista, como dependente das formas de propriedade. Para ele, dado que a burocracia pública controla a organização, da mesma forma que a classe capitalista tem a propriedade individual do capital, é pertinente denominá-la como classe (BRESSER-PEREIRA, 2007b). Por outro lado, a grande dificuldade segundo Lefort (apud TOJAL e CARVALHO, 56:1997) é que “a burocracia só se torna uma classe quando se faz dominante e ao se fazer dominante continua a depender do Estado, já que não dispõe de uma determinação ou lugar de classe, como possuem burguesia e a classe operária. (...) Ela não constitui uma categoria econômica, mas sim um sistema de dominação”.

Neste sentido, o autor chama atenção para o fato de que o poder de nomeação para cargos comissionados e de confiança que têm os líderes governantes pode tanto constituir-se em ferramenta para fortalecimento, quanto enfraquecimento do corpo burocrático. A nomeação de servidores sem bases de apoio externas, se por um lado isola o órgão destinatário das nomeações de influências de atores sociais externos, promovem uma situação de extrema dependência dos servidores para com o nomeador.

Nos casos em que o Executivo é fraco politicamente, o poder que a prerrogativa de nomear traz ao governante pode ver-se acentuadamente invertido, privando o Executivo do controle sobre a burocracia, que passa a ser dominada por atores externos ao governo. Tal fato engendra uma situação de descontrole do Executivo sobre a burocracia ainda maior do que uma situação de insulamento institucional, no qual o próprio corpo burocrático se fortalece frente ao Executivo, impondo uma lógica de gestão predominantemente técnica. Isto ocorre porque o Executivo se sente pressionado a barganhar apoio político com parlamentares fazendo uso dos cargos comissionados como moeda de troca. Na medida em que parlamentares são influenciáveis por empresários, os capitalistas passam também a possuir influência sobre os burocratas, reduzindo o poder do Executivo sobre eles (SCHNEIDER, 1995).

Retomando a linha cronológica desenvolvida, Bresser-Pereira (2007b) relembra que nos anos 80 a transição democrática operada foi marcada pelo rompimento da aliança entre a burocracia estatal e a burguesia industrial, firmada desde os anos 30. A crise tríplice que se abateu sobre o país - crise da burocracia como meio administrativo; crise do governo autoritário e ascensão da democracia; e crise fiscal - sepultou o Estado burocrático-autoritário característico do período militar e, conseqüentemente, reduziu consideravelmente o poder da burocracia estatal.

Neste período, a necessidade de um Estado mais eficiente era paralela à necessidade de um Estado mais democrático. O déficit gerencial era concomitante ao déficit de permeabilidade do Estado e sua incapacidade de inclusão social.

As respostas à mesma percepção de ineficiência e não neutralidade burocrática foi dada de duas maneiras distintas. Por um lado, com a crença de que era necessário aumentar o poder da sociedade civil organizada no controle da gestão pública e, por outro lado, com a crença

de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão que deveria ser aplicado também ao setor público (ABRUCIO, 2001).

Esta situação, se por um lado, ensejou um quadro de pressão pela sistematização de um processo de planejamento, coordenação e avaliação das “atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração federal”⁶ e por mais participação social nas decisões governamentais, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (PAULA, 2005), por outro lado fortalecia também o ideário neoliberal que se aviltava e viria a enfraquecer a capacidade governativa do pacto popular-democrático composto pelas forças que lutavam pela redemocratização, aliadas ao empresariado que se desvinculava do Estado em meados de 1980.

Abrucio (2007) aponta três conjuntos de mudanças que se materializaram na CF/88: a democratização do Estado, a descentralização política, financeira e administrativa e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

A democratização e descentralização do Estado podem ser encontradas no fortalecimento do controle externo da administração pública (novo papel do Ministério Público) e em um novo desenho de democracia deliberativa.

Foram realizadas profundas mudanças na organização estatal, tais como descentralização dos recursos e aumento do poder local. Rompeu-se com o modelo altamente centralizado, tecnocrático e autoritário de outrora, o que ensejou, também, uma ruptura com o padrão de política social até então vigente, cuja incorporação de demandas sociais sempre se fizera de maneira estratificada e excludente (FLEURY e OUVÉRY, 2006). Um novo padrão constitucional de proteção social desenhou-se a partir da criação de sistemas universais de atenção integral, descentralizados e com participação social (co-gestão Governo Sociedade). Desta forma aprofundou-se um duplo movimento de democratização, qual seja desde o nível central em direção ao nível local e desde o Estado em direção à sociedade (FLEURY 2008).

⁶ Decreto n 93.277/86

O ápice deste novo desenho institucional ocorreu como parte da Reforma Sanitária, que por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), promoveu a cobertura universal baseada nos princípios de equidade no atendimento, descentralização, participação e construção de consenso no processo gerencial (ABRUCIO, 2007; FLEURY, 2008).

Neste projeto redesenhava-se o Estado e sua relação com a sociedade para além dos limites setoriais. O redesenho das relações entre os entes federativos em um modelo descentralizado e pactuado; a instituição de formas concretas de participação e controle social em todos os níveis de governo; a incorporação de elementos do planejamento estratégico; e análises sobre o funcionamento do complexo sistema previdenciário de assistência médica, suas modalidades de articulação com o setor privado e as formas de repasse dos recursos, introduziram importantes elementos de gestão no debate político da reforma (FLEURY, 2008; FLEURY, 2006).

2.2.3) A política de Recursos Humanos pós-1988

A reforma do serviço civil teve também avanços importantes na CF-88, como a instituição do princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada na obrigatoriedade do concurso público para todos os servidores de carreira, a associação entre padrões remuneratórios e a natureza, responsabilidade e complexidade dos cargos; ênfase na qualificação dos servidores, entre outras medidas (ABRUCIO, 2007; VALLE, 2007).

Estas iniciativas de profissionalização da Administração eram consonantes com a orientação do Executivo federal que, já em 1986, havia criado a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com o objetivo de se sistematizar um processo de formação profissional⁷ e, em 1989, criara a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental com o objetivo de melhorar a capacitação e profissionalização da alta administração (HOLANDA, 2005).

⁷ Utiliza-se o verbo “sistematizar” e não “criar” porque, de certa maneira, este processo já era existente na Administração Pública, só que de maneira indireta e desorganizada. Vale recordar que durante muito tempo a fonte de pessoal qualificado para os altos cargos da Administração direta fora os órgãos e empresas estatais da Administração Indireta (GOUVÊA, 1994; HOLANDA, 2005; MARTINS, 1985; NUNES, 2004).

A partir do advento das novas regras de recrutamento, o ingresso no serviço público passou a estar necessariamente condicionado à aprovação em concurso público, salvo os cargos em comissão, que são de livre provimento.

Atualmente os cargos efetivos são necessariamente providos mediante concurso público e regidos, em sua maioria, por regime estatutário. O provimento de cargos temporários, para o atendimento a situações específicas e pontuais em áreas diversas, também está sujeito a realização de concurso público, ainda que o processo seletivo seja mais simples. Os servidores temporários não são regidos por estatuto e representam um pequeno quantitativo na Administração Pública Federal (MARCONI, 2002).

Os cargos em comissão são providos, exclusivamente, mediante nomeação. O vínculo é precário e a motivação da escolha do funcionário a ser nomeado (ou de sua demissão) se baseia nas expectativas (ou percepções) de desempenho do funcionário no cargo, segundo os interesses políticos daquele que nomeia.

Retomando a linha cronológica desenvolvida, Bresser Pereira (2007b) argumenta que, não obstante o esforço em torno da profissionalização da Administração realizado na segunda metade da década de 80, a avalanche neoliberal advinda dos países centrais, que se iniciaria ainda durante o governo Collor e viria a dominar a cena político-econômica brasileira nos anos 90, acarretaram o enfraquecimento deste ímpeto e o fortalecimento dos mercados (e consequentemente da burguesia financeira).

Em 1990 as teorias do *New Public Management* já haviam se espalhado por diversos países e seus reflexos também foram sentidos no Brasil. Seus teóricos apontavam para a necessidade de redução do tamanho do governo, erradicação de muitas políticas e programas que pudessem oferecer aos burocratas oportunidades para exercer influência indevida e transferência de conhecimentos gerenciais do setor privado para o setor público, pressupondo com tal mudança a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento da eficiência e a criação de mecanismos de responsabilização de atores políticos (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2007; TENDLER, 1998).

No Brasil, em 1990, o principal objetivo do Governo Federal era o controle da inflação que alcançava níveis estratosféricos. O Presidente Collor, no que toca aos planos para o serviço

civil, tinha a orientação de privatizar as empresas públicas e reduzir os quadros federais. Para alcançar o objetivo de redução de 30% do número de servidores o governo lançou mão do congelamento de salários - que em um ambiente altamente inflacionário promoveu considerável corrosão dos vencimentos dos servidores públicos - e de um discurso político pautado na desmoralização do servidor público. Resultado disto foi que os melhores quadros migraram para a iniciativa privada e algumas *ilhas de excelência* foram parcialmente desmanteladas (IBGE, Ipea, Receita Federal, entre outros). Ao cabo de aproximadamente dois anos e meio 100.000 servidores públicos haviam deixado a Administração Direta, autarquias, fundações e empresas públicas, prejudicando bastante a capacidade de ação do setor público (MARTINS, 1997; OCDE, 2010).

Em setembro de 1992, quando Itamar Franco tomou posse após o *impeachment* de Fernando Collor, foi criada uma comissão especial para investigar as demissões do período Collor e enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei que anistiava todos os servidores públicos que haviam sido demitidos. O Congresso aprovou a lei (8878/1994) e ordenou a reintegração de todos os servidores que haviam sido demitidos em virtude de violação das disposições constitucionais ou legais, normas regulamentares ou cláusulas de acordos, convenções ou decisões, normativos dos tribunais, ou que houvessem sido demitidos por motivação política claramente caracterizada (OCDE, 2010).

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a inflação foi estabilizada e a crise fiscal deixou de monopolizar a agenda política. A partir daí os debates políticos sobre a reforma da função pública foram renovados. O movimento de privatizações permaneceu, e quanto ao tema da reforma administrativa, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) produzido pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, determinou objetivos e diretrizes para a redefinição da administração pública do Brasil (OCDE, 2010).

Com o lançamento do PDRAE em 1995, o descompasso entre a estrutura burocrática que se propunha com a CF/88 e a busca por uma administração mais ágil, eficiente e capaz de se articular com as diversas instâncias de poder (nacional, internacional, social, econômico e político) tornou-se mais explícito.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha como objetivo a “redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995:17), tendo como alicerce, a substituição da administração burocrática pela gerencial.

A administração gerencial como paradigma que suplantaria o paradigma burocrático, pressupõe a passagem de uma lógica processual, típica da administração burocrática, para uma finalística, seu ponto nevrálgico. As ações passariam a ser avaliadas por seus impactos, não mais pelos seus benefícios, como anteriormente (COHEN, 1999). A administração gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (delegação com controle por resultados); como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo ‘a criatividade e a inovação’; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRASIL, 1995:67). A busca pela eficiência estaria baseada na descentralização dos serviços – privatização, publicização, “agencificação” -, no controle por resultados, ao invés de por processos, e no fortalecimento do Núcleo Estratégico.

A reforma pressupunha a abordagem de duas perspectivas: aumentar a *accountability* da Administração, isto é, o aprimoramento da gestão – gestão por objetivos – e a participação da sociedade⁸; e reestruturar o Estado, definindo o que seria papel do Estado, o que seria papel da sociedade e o que seria papel do mercado (BRESSER-PEREIRA, 2007: 18).

A primeira perspectiva abordada baseou-se na substituição do controle processual pelo controle “por resultados”. Merton (1976) já alertava sobre as fontes estruturais da conformidade excessiva praticada pelo burocrata, onde para assegurar a disciplina, os

⁸ A perspectiva da participação da sociedade é extremamente controversa. Na experiência federal, a despeito do discurso participativo – enfatizado principalmente com o surgimento das Organizações Sociais – na prática enfatiza-se o engajamento da própria burocracia pública no processo de gestão. Para aprofundamento sugiro a leitura de Paula (2005) e Farah (2006).

sentimentos de necessária conformidade dos processos são, freqüentemente, mais intensos do que o necessário.

A necessidade de se coibir práticas não condizentes com os princípios da administração burocrática teria levado à focalização nos processos controladores, ao invés de nos resultados que se queria alcançar com a ação.

O propósito da Administração gerencial seria, portanto, romper com este enfoque processual. Pretendia-se “dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados” (BRASIL, 1995: 66).

A segunda perspectiva diz respeito à estrutura do Estado, isto é, à determinação do que o Estado iria fazer e o que seria delegado a outras instâncias.

A nova organização estrutural buscaria o compartilhamento de poder e responsabilidades entre três macro-atores sociais - Estado, mercado e sociedade civil – e, para tal faria uso dos contratos de gestão.

A execução de tal proposição se faria por meio da divisão das atividades estatais em quatro setores, sendo cada um deles constituídos por diferentes tipos de organização, responsáveis por diferentes atividades, orientados por diferentes paradigmas de gestão, utilizando-se de diferentes instituições estratégicas, tendo em vista diferentes objetivos (SPINK e BRESSER-PEREIRA 2001). Além disso, as funções diferenciadas se relacionariam com diferentes tipos de propriedade.

Quadro 3 – Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro

	NÚCLEO ESTRATÉGICO	ATIVIDADES EXCLUSIVAS	ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS	BENS E SERVIÇOS
FORMAS DE PROPRIEDADE	Estatal	Estatal	Público não estatal	Privado
COMPOSIÇÃO	Presidência, Parlamento, Judiciário, cúpula dos Ministérios, Ministério Público	Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica.	Saúde, educação, cultura.	Energia, telecomunicações, mineração, etc.
ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	Burocrática weberiana e Gerencial	Gerencial	Gerencial	Gerencial
INSTITUIÇÕES ESTRATÉGICAS	Carreiras e concursos	Agências Executivas	Organizações Sociais	Empresas privadas
OBJETIVO PRINCÍPIO	Eficácia	Eficiência	Eficiência	Eficiência

Adaptado de Bresser-Pereira, 2001

O Núcleo Estratégico, onde se definem as leis e políticas públicas, seria estatal porque envolve o poder do Estado e teria como agente executor a própria burocracia pública. Seria o único setor regido tanto pelo paradigma burocrático quanto gerencial.

As Atividades Exclusivas seriam aquelas relacionadas à regulamentação, segurança pública, fiscalização, fomento e seguridade social básica, providas por Agências Executivas e Agências reguladoras estatais autônomas orientadas pelo paradigma gerencial.

As Atividades não exclusivas seriam aquelas que versariam sobre áreas como educação, cultura e saúde. Seriam geridas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos que, ao receberem a qualificação de Organização Social, podem receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) tendo em vista a administração de serviços, instalações e equipamentos do Poder Público (BRASIL, 1998).

Por fim, bens e serviços deveriam ser providos por empresas privadas, tendo a lógica gerencial como paradigma e a eficiência como objetivo. As empresas estatais que atuassem neste setor seriam privatizadas. No caso de setores onde ocorre o monopólio natural, far-se-ia necessária a existência de agências reguladoras independentes. Setores monopolistas onde se poderia auferir grandes lucros – podendo os recursos ser reinvestidos no setor – permaneceriam sob controle do Estado, assim como setores estratégicos (SPINK e BRESSER-PEREIRA, 2001).

A Reforma de 1995 teve profundas implicações na política de recursos humanos do Governo Federal. Uma das principais diretrizes do PDRAE era o fortalecimento do Núcleo Estratégico do Estado (NE), responsável por tarefas “típicas” de Estado, como planejamento, arrecadação, controle, finanças, diplomacia, justiça, dentre outros. Para tal, adotou-se como um dos objetivos da Reforma a profissionalização da burocracia estatal ligada ao NE, mediante criação de carreiras, aumentos salariais e políticas específicas para o setor. O Governo Federal passou a realizar concursos públicos anuais para as carreiras estratégicas, assim como promover o alinhamento entre ENAP e MARE para a oferta de formação de gestores fundamentada nos ideais da Nova Gestão Pública (GAETANI e HEREDIA, s/d; OCDE, 2010).

O foco na profissionalização do Núcleo Estratégico, se por um lado fortaleceu os órgãos centrais da Administração responsáveis por atividades típicas de Estado (planejamento, controle, fazenda, diplomacia, etc.) por outro debilitou aqueles que não estavam inseridos neste escopo.

Conforme expõe Abrucio (2007), um dos principais erros de diagnóstico do projeto foi a delimitação demasiadamente restrita das funções tidas como estratégicas para o Estado, relegando a segundo plano outros setores essenciais da União. O PDRAE, se por um lado vinha fortalecer as carreiras de Estado ligadas ao Núcleo Estratégico, por outro debilitava aquelas que não estivessem a ele vinculadas.

A forte relutância por parte dos órgãos centrais em autorizar contratações de servidores para os ministérios setoriais resultou no aumento dos pedidos de ajuda a organizações internacionais para cuidar de suas necessidades de mão de obra e das operações contratuais, criando distorções na prática da cooperação internacional e debilitando a capacidade de gestão dos órgãos (MARCONI, 2002; OCDE, 2010).

O debate que se travou em relação aos ministérios setoriais se resumiu aos possíveis formatos organizacionais de gestão a serem adotados nas áreas finalísticas dos órgãos – se Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou mesmo Fundações Estatais de Direito Privado – deixando de incorporar à discussão a reestruturação e profissionalização do ‘núcleo duro’ do setor, isto é, da área meio dos ministérios responsáveis pela organização e elaboração das políticas públicas a serem desenvolvidas nos setores finalísticos (saúde, educação, cultura, entre outras).

Isto é, se adotava uma política de fortalecimento da *autonomia* estatal, segundo princípios burocráticos-weberianos, para as funções estratégicas da Administração, ao mesmo tempo em que se dava especial ênfase à *inserção*, quando tratava das funções tidas como não-estratégicas.

Este processo de *inserção* ocorreu por meio do esvaziamento das áreas meio dos ministérios não inseridos no NE e da tentativa de publicização dos serviços finalísticos prestados por estes.

O diagnóstico de que a escassez de pessoal estava nas atividades fim e não nas atividades meio, levou à priorização de recrutamentos nas áreas finalísticas dos órgãos. Logo, tinha-se uma situação em que se fortaleciam os ministérios que pertenciam ao NE e as atividades finalísticas dos ministérios que não pertenciam ao NE, mas se precarizavam as áreas meio dos ministérios não pertencentes ao Núcleo Estratégico.

A priorização das contratações para cargos destinados às áreas finalísticas dos órgãos (principalmente aos integrantes de carreiras de Estado), por sua vez, só foi possível em virtude da centralização da gestão da política de recursos humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que passou a definir todas as diretrizes, autorizações para contratações, reajustes salariais, número de vagas de chefia (estes dois últimos em conjunto com a Casa Civil), controle da folha de pagamento, entre outros⁹. Cabendo aos ministérios apenas efetuar os processos de recrutamento, após as autorizações concedidas pelo MPOG, selecionar e contratar pessoas que ocupariam cargos de chefia, definir as ações de capacitação de seus servidores, entre outras.

Esta situação terminou por prejudicar aqueles órgãos que não pertenciam ao núcleo estratégico e que tampouco apresentavam situação de excesso de mão de obra em suas atividades meio, conforme identificado na APF em seu agregado. Órgãos finalísticos, como o MS, ficaram carentes de pessoal para o desempenho de atividades meio e politicamente incapazes de contornarem o problema da falta de mão de obra (MARCONI, 2002).

Enfim, a centralização do poder no MPOG, a política de priorização das carreiras típicas de Estado e das áreas finalísticas dos órgãos, o ajuste fiscal, e por fim a delimitação demasiadamente restrita das funções estratégicas do Estado (ABRUCIO, 2007) foram fatores que contribuiriam para a significativa redução das autorizações para contratações para as áreas meio dos órgãos - principalmente aqueles associados às atividades sociais, culturais e de preservação - e para atividades especializadas que não constituíssem uma atividade típica de Estado, levando à precarização dos seus quadros. Esta situação de insuficiência de pessoal, por sua vez, pressionou os órgãos ao uso cada vez mais intenso de formas, a princípio, subsidiárias de captação de mão de obra, tais como contratações

⁹ No âmbito do Ministério do Planejamento, a SEGES (Secretaria de Gestão) define e gere as diretrizes da política de recursos humanos e a SRH (Secretaria de Recursos Humanos) também participa deste processo mas sua ênfase está direcionada aos aspectos operacionais da gestão desta política.

temporárias, terceirizações, cargos em comissão e contratações de consultores (MARCONI, 2002; VALLE, 2007).

É válido ressaltar que a utilização de forma legal destes mecanismos tem por objetivo garantir que a louvável prática do recrutamento meritocrático, consolidada na Constituição Federal de 1988, não termine por prover um grau de autonomia burocrática que descambe para um modelo de Estado insulado, tais quais os modelos comuns no período pós Segunda Guerra, onde a inexistência de controle social sobre a burocracia gerou uma casta de funcionários públicos dotados de poder e conhecimentos que faziam uso destes tendo em vista o alcance de fins privados. É necessário, enfim, um modelo de burocracia capaz tanto de reduzir a tradição patrimonialista – cuja melhor resposta é o modelo weberiano de impessoalidade da burocracia - quanto agilizar as respostas às demandas sociais – sendo o modelo gerencial fundamental para tal (ABRUCIO, 1993).

Tais mecanismos quando utilizados da forma como a lei determina tem o propósito de garantir a necessária *inserção* da burocracia na sociedade sem debilitar sua *autonomia* (também necessária). Busca prover governabilidade¹⁰ aos políticos, comunicação responsiva entre Estado e sociedade, intercâmbio de práticas entre iniciativas público e privadas e homogeneidade na compreensão das políticas públicas entre os diversos setores da Administração, sem que, entretanto, termine por engendrar um ambiente predatório na máquina pública (EVANS, 1992; LONGO, 2003; VALLE, 2007).

Marconi (2002), entretanto, alerta para o fato de que se por um lado a terceirização das atividades operacionais mais simples é prática legal e comum em todas as instituições, por outro não se pode concluir o mesmo sobre o uso que vem sendo feito das contratações de consultores, contratações temporárias e cargos em comissão.

Ainda que a contratação de consultores para projetos, principalmente nas áreas de saúde, educação e cultura, seja prática bastante difundida em outros países - posto que vários projetos são desenvolvidos por meio de recursos de organismos multilaterais - a assunção de responsabilidades de tarefas administrativas, legalmente restritas a funcionários efetivos,

¹⁰ Não é objetivo do artigo discutir o conceito de governabilidade. No caso adotamos a concepção de Diniz (1995) que entendem governabilidade como as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, o sistema de intermediação de interesses, entre outros.

é um problema a ser enfrentado. O crescimento significativo do número de contratações de funcionários no âmbito de projetos de consultoria firmados com organismos internacionais foi acompanhado de uma também crescente utilização destes servidores para realização de tarefas administrativas.

No caso das contratações temporárias a lei é clara quando afirma que tal modalidade só deve ser utilizada em situações específicas, o que também vem sendo descumprido.

Tal quadro, ainda que tenha havido no segundo mandato do Presidente Lula um movimento de inflexão com o planejamento de concursos para a área social, permanece. Não obstante a criação de carreiras para ministérios da área social¹¹, com efeito, Francisco Gaetani (*apud* OCDE, 2010:47) salienta que reformas da gestão pública para melhorar o desempenho dos servidores e do serviço público, não estiveram no topo de agenda de governo nos mandatos do Presidente Lula, “provavelmente, devido à fadiga da reforma de gestão pública dentro e fora do governo brasileiro”.

O instrumento dos Cargos em comissão

O tema dos cargos em comissão merece uma explanação a parte. Segundo Hely Lopes Meirelles (1995:360) o cargo público “é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, pare ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”.

Um agrupamento de cargos de mesma profissão e com as mesmas atribuições, responsabilidades e vencimentos é denominado classe. Um agrupamento de classes de mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo hierarquia de serviço e para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram constitui-se, por sua vez, uma carreira (MEIRELLES, 1995).

Ainda que o conceito jurídico para ‘carreira’ seja estrito, são relativamente vastas as conceituações adotadas por outros autores. Caso adotássemos uma conceituação weberiana do termo, poderíamos dizer que estariam implícitas as ideias de: a) acesso universal ao

¹¹ Lei nº 12.094, de 19 de Novembro de 2009. Dispõe, dentre outros assuntos, sobre a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, estabelecendo 2400 vagas a serem preenchidas pelos ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Mulher, Igualdade Racial e Emprego.

serviço público, mediante critérios meritocráticos e impessoais de seleção; b) estrutura hierárquica claramente definida; c) nomeações para os cargos, postos ou graus inseridos nesta estrutura hierárquica; c) promoções regulares mediante avaliação impessoal das obrigações do funcionário; d) política de recursos humanos uniforme para todos os funcionários; e) pré-estipulação de procedimentos para solucionar todos os incidentes que possam surgir no exercício do cargo, inclusive a disciplina; f) direito a pensão adequada, em caso de aposentadoria (RAMOS, 1998).

Por outro lado, outros autores entendem a carreira como uma construção individual. Face um cenário de constante incerteza, em que a insegurança acompanha a oportunidade, a empregabilidade tornar-se-ia o principal ativo para a sequência da carreira (STEWART, 1997).

Mediante estas duas concepções do termo, Ramos (1998) chama a atenção para o fato de que a reforma gerencial brasileira inseriu parte da incerteza que permeia o conceito individualista das carreiras, no mundo da administração pública, precipuamente weberiano. Entretanto, ressalva que tampouco o modelo (dito) burocrático brasileiro realmente se comportou tal qual uma burocracia weberiana desde a criação do DASP em 1930.

Prova disso é que, atualmente, afora as carreiras fechadas, como a diplomacia, militares, Banco Central e Receita Federal, em que o servidor entra no início de sua vida profissional e progride por antiguidade e/ou merecimento, o restante da Administração sempre adotou um modelo de carreiras abertas, pautada pela ciranda dos cargos em comissão, baseada em relações Estado-sociedade personalistas e desorganizadas (mas por vezes flexíveis e eficientes) (BRESSER-PEREIRA, 2007b; FERRAREZI e ZIMBRÃO, 2006; RAMOS, 1998).

Os cargos classificados como de provimento em comissão, constituem dois grupos: o grupo denominado direção e assessoramento superiores (DAS), sendo este subdividido em duas categorias, direção e assessoramento superiores e assessoramento superior¹²; e o grupo

¹² De acordo com o Art. 4 do Decreto n 4.567, de 1 de janeiro de 2003, os cargos de DAS, classificados separadamente e hierarquicamente em seis níveis denominados DAS 101.6 a DAS 101.1, tem a eles atribuídas as seguintes funções. Direção - DAS 101.6: secretário de órgãos finalísticos; dirigentes de autarquias e fundações; subsecretários de órgãos da Presidência da República; DAS 101.5: chefe de gabinete de ministro de Estado; diretor de departamento; secretário de controle interno; subsecretário de planejamento, orçamento

denominado cargos de natureza especial (NES)¹³. Os de DAS foram criados em 25 de fevereiro de 1967, com a edição do Decreto Lei nº 200. Já os de NES não tem um marco legal que defina, precisamente, o momento de sua criação. D'Araújo (2009) identifica, entretanto, na Lei nº 8.028 de abril de 1990, a referência à criação de 24 postos de NES.

Tais cargos, ao contrário dos cargos efetivos, tem caráter transitório e são de livre provimento, ainda que hoje seja limitado a 25% para cargos de DAS 1, 2 e 3 e a 50% para cargos de DAS 4 a quantidade de cargos que podem ser assumidos por não servidores¹⁴.

Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS (DAS 5 e 6), juntamente com os cargos de NES, chamados mais recentemente de dirigentes públicos, compõem, juntamente com os ministros de Estado e o presidente, a elite dirigente governamental do país.

A figura jurídica de tais cargos tem como objetivo: garantir a governabilidade àqueles dotados de mandato eletivo; garantir a comunicação responsiva entre burocracia e sociedade; garantir o intercâmbio de práticas e profissionais entre as iniciativas público e

e administração; DAS 101.4: coordenador-geral; chefe de gabinete de autarquias e fundações; chefe de assessoria de gabinete de ministro de Estado; DAS 101.3: coordenador; DAS 101.2: chefe de divisão; DAS 101.1: chefe de seção; assistência intermediária. Diferentemente do DAS de direção, o DAS de assessoramento compõe o gabinete ministerial. Sua posição e função possibilitam acesso privilegiado a conhecimentos, à informação, e atuam sobre hierarquia no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões. Diferentemente dos cargos em comissão de direção, os de assessoria, formalmente, não tomam decisões formais, mas atuam em nome e sob a direção da autoridade de gabinete. São classificados da mesma forma que os cargos de direção, mas tem como função a assessoria. Assessoramento - DAS 102.6: assessor especial; DAS 102.5: assessor especial de ministro de Estado; DAS 102.4: assessor; DAS 102.3: assessor técnico; DAS 102.2: assistente; DAS 102.1: assistente técnico.

¹³ Em 2009 eram cargos de NES: Chefe de gabinete da Presidência da República, Comandante das Forças Armadas, Consultor-geral da AGU, Corregedor-geral da AGU, Defensor público-geral da União, Diretor do Banco Central, Diretor-geral da Abin, Presidente da Agência Espacial Brasileira, Procurador-geral da Fazenda Nacional, Procurador-geral da União, Procurador-geral federal, Secretário do Gabinete de Segurança Institucional, Secretário especial da Presidência da República (Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para Mulheres, de Portos e dos Direitos Humanos), Secretário Executivo (de 27), Secretário-geral da AGU, Subchefe da Casa Civil, Subchefe da Secretaria de Relações Institucionais, Subchefe-executivo (da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Comunicação Social e Gabinete de Segurança Institucional) e Subdefensor público-geral da União (BRASIL, 2009).

¹⁴ Decreto Nº 5.497, de 21 de julho de 2005. O disposto neste Decreto não afasta a aplicação de normas mais restritivas, inclusive constantes de atos internos do órgão ou entidade, referentes à nomeação de não servidores de carreira para cargos em comissão.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se como servidor de carreira os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso.

privada; e promover homogeneidade na compreensão das políticas públicas entre os diversos setores da Administração (D'ARAÚJO, 2009; LONGO, 2003; VALLE, 2007).

A garantia da governabilidade está associada ao fato de que é papel da burocracia não somente o exercício ordinário da função administrativa, mas também a “materialização das escolhas políticas”. Isto é, a burocracia, além das funções administrativas que possui, tem também a incumbência de concretizar as deliberações políticas oriundas dos atores democraticamente legítimos para tal. A utilização de cargos de livre provimento, ao possibilitar a formação de equipes alinhadas às diretrizes políticas do governante, colabora para o aumento da governabilidade dos políticos eleitos.

A garantia da responsividade política está intimamente associada ao tema da governabilidade acima disposto. Refere-se ao fato de que o conhecimento técnico e o pertencimento à estrutura estatal não são mais, por si sós, características que dotem a burocracia de direito legítimo para exercer comandos unilaterais. O entendimento de que a “melhor decisão” não é aquela pautada unicamente em conhecimentos técnicos, mas sim aquela oriunda de um processo democrático de escolha, exige a construção de um canal de comunicação entre burocracia e sociedade (via processo político direto ou indireto). A construção deste canal, por sua vez, demanda um agente público afeito a um processo que é, em sua essência, político. Um agente capaz de exercer a interlocução entre sociedade, estruturas burocráticas e políticos.

O intercâmbio entre os setores público e privado busca garantir que possa existir a transferência de boas práticas do setor privado para o público por meio da incorporação de pessoas de notório saber aos quadros públicos.

Por fim, promover a homogeneidade na compreensão das políticas públicas se refere à necessidade de que a Administração não se enclausure nem operacionalmente, nem cognitivamente. O argumento se baseia no fato de que face à crescente complexificação e especialização das funções, a inexistência de agentes políticos que façam a intermediação entre a atividade técnica – cada vez mais complexa e específica - e a política de governo, termina por promover a desagregação da Administração e, conseqüentemente, das políticas governamentais.

Além destes propósitos legítimos nos quais se fundamenta a existência dos cargos em comissão, com o próprio decorrer da *práxis* do mecanismo, outras características positivas vem sendo associadas à dinâmica dos cargos em comissão.

Marconi (2002:10) salienta que a dinâmica dos cargos em comissão vem se aproximando, cada vez mais, a uma lógica de quase-mercado, “no qual há uma intensa disputa pelos mais competentes com a finalidade de atraí-los para os cargos de chefia”, o que estaria contribuindo, sensivelmente, para o desempenho eficiente da burocracia.

Outra característica positiva da estrutura de cargos em comissão está ligada ao tema da capacitação dos servidores. Com a ascensão das teorias gerenciais, ganhou bastante evidência a necessidade de se possuir bons gestores. O problema é que as formas tradicionais de gestão do serviço público, em geral, não tem capacidade de “produzir perfis de dirigentes na proporção requerida pelas reformas” (MARCONI, 2002:29). Logo vem ganhando espaço a ideia de que é necessário profissionalizar os quadros de direção, o que tem levado à concentração das políticas de gestão de recursos humanos na camada superior dos sistemas de serviço público, diferenciando a função de dirigente das demais funções (LONGO, 2003).

Identificados os propósitos e características virtuosas que envolvem o mecanismo dos cargos em comissão, faz-se mister identificar também os desvirtuamentos que sua utilização tem sofrido ao longo dos anos.

Schneider (1995) salienta que o uso dos cargos para atender a pedidos de ordem político-partidária – prestigiar aliados e cooptar opositores - ilustra uma fragilidade do mecanismo que está intimamente associada à fragilidade de nosso sistema político. Se por um lado, caso o governante tenha força política, os cargos podem funcionar como instrumento para empoderamento de algumas áreas, por outro, caso o governante seja fraco politicamente, será forçado a utilizá-los enquanto moeda de barganha, reduzindo a eficiência da estrutura burocrática.

Para Costa (1993:255) a extirpação de práticas clientelistas no processo de ocupação de cargos em comissão poderia ser obtida mediante a criação de carreiras públicas voltadas

exclusivamente para a ocupação de cargos de direção¹⁵. Mais ainda, para o autor não somente a clientelização do processo de nomeação deveria ser extirpada. Seria necessário também coibir a assunção de tais cargos por servidores oriundos de outros órgãos em virtude do fato de que a ocupação destes cargos por servidores públicos que, não obstante serem efetivos, encontram-se deslocados de seus órgãos de origem, ocupando funções para as quais não foram originalmente formados, significaria tanto um desperdício de recursos investidos em formação e desenvolvimento, quanto à perda da memória administrativa, decorrente da recorrente substituição de servidores nos cargos. Neste sentido, uma carreira exclusiva para provimento dos cargos de direção poderia tanto mitigar a cooptação dos agentes administrativos e a desqualificação da Administração, quanto reduzir a instabilidade e a descontinuidade do serviço administrativo.

Para outros autores, entretanto, o instrumento dos cargos em comissão, da maneira pela qual foi designado, é importante e benéfico para a Administração. O problema, entretanto, estaria no desrespeito à legislação. A substituição de cargos efetivos por cargos em comissão, a criação de cargos comissionados para execução de funções alheias ao seu propósito (funções administrativas) ou mesmo a sua criação sem que seja designado propósito específico em lei seriam algumas das infrações comumente cometidas (MARCONI, 2002; SANTOS, 2001; VALLE, 2007).

Outros autores tem posicionamento ainda mais crítico ao que chamam de “impressão deturpada” por parte de alguns analistas – sobretudo internacionais - no que diz respeito ao uso clientelista dos cargos em comissão. Pacheco (2002) argumenta que o nível de qualificação técnica dos ocupantes destes cargos é condizente com a função que ocupam, ao contrário da argumentação que imputa a estes a imagem de desqualificados. Bresser-Pereira (1998) argumenta que tais cargos historicamente vem sendo ocupados por servidores de carreira, não sendo tão freqüente como se pensava a incorporação de pessoal sem vínculo com a Administração. E D’Araújo (2009), em recente pesquisa, demonstrou que, além de grande parte dos cargos do alto escalão serem ocupados por servidores de carreira, não existem diferenças substanciais, no que toca à escolaridade dos servidores e diversificação da experiência profissional – ainda que os não servidores tendam a ter

¹⁵ Intenção que, posteriormente, foi fortalecida, com a reformulação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na segunda metade da década de 1990.

experiência mais voltada para o setor privado -, que distingam as origens de recrutamento dos ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NES.

Mais ainda, a autora conclui que a politização (vínculo com partidos, sindicatos e associações), comumente diagnosticada como característica não adequada para a preservação da “neutralidade” burocrática, é mais comum entre os servidores efetivos do que entre os não efetivos. D’Araújo (2009) não analisa os efeitos desta politização para o desempenho das instituições, abrindo espaço para que outros pesquisadores explorem o tema, mas Jung ET AL (1989) e a OCDE (2010) já argumentavam que o concurso público, se por um lado representa uma forma muito mais democrática de ingresso e de moralização, por outro não assegura a qualificação profissional e o desempenho eficaz.

Em face de tais discussões a respeito da estrutura em vigor, novas proposições proliferam visando à correção dos desvirtuamentos, sem a eliminação de suas virtudes. Cogitar a extinção dos cargos sem o advento de outra estrutura similar parece incabível. A experiência internacional – França, Suécia, Bélgica, Alemanha, Estados Unidos, Japão, entre outros – demonstra que o instrumento das nomeações, em maior ou menor grau, é necessário para garantir o bom funcionamento da máquina (LONGO, 2003; OCDE, 2010; SANTOS, 2001; VALLE, 2007).

Atualmente, no governo federal, a corrente que vem predominando visa à limitação crescente dos cargos em comissão para servidores públicos. Luiz Alberto dos Santos, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, propõe que eles sejam providos exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro geral do respectivo ente estatal, limitando-se o livre provimento ao cargo de primeiro e segundo escalão (SANTOS, 2001). O decreto em vigor (5497/2005) já limitou parcialmente a assunção dos cargos de DAS 1, 2, 3 e 4, e outras proposições buscam limitá-la ainda mais¹⁶.

¹⁶ O Projeto de Lei 3429/2008 dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Neste propõe-se a extinção de certo número de cargos de DAS 1, 2, 3, 4 e 5 e conversão para FCPE, que só poderá ser ocupada por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo na administração direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, em exercício nos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, nos quantitativos e níveis previstos.

Por outro lado, D'Araújo (2009) chama a atenção para o fato de que o vínculo de servidor efetivo não exclui a possibilidade de militância social e política dos servidores. Pelo contrário, seu estudo demonstrou um vínculo bastante forte entre servidores públicos efetivos e movimentos sociais, partidos, sindicatos, terceiro setor e academia.

Em razão disso, o tema dos cargos em comissão deveria ser analisado não somente sob o aspecto dos critérios de recrutamento – como o vem sendo -, mas, principalmente, sob a perspectiva da categoria funcional, enfocando as atribuições, competências e habilidades específicas. Apesar de os ocupantes de cargos de direção terem sido recrutados na iniciativa privada, no terceiro setor ou em qualquer esfera da administração pública, o que deve ser levado em conta é se possuem competências específicas de direção (PACHECO, 2002).

3) METODOLOGIA

O presente trabalho teve como objetivo final **identificar o relacionamento existente entre estrutura burocrática e capacidade de ação das instituições, no âmbito do Programa Mais Saúde: Direito de Todos – Eixo Complexo Industrial da Saúde**. Buscou-se assim identificar como e em até que ponto a estrutura burocrática condicionou a capacidade de ação das instituições no caso em análise.

A estrutura burocrática, dimensão explicativa do estudo, engloba as formas de provimento dos cargos no MS e FIOCRUZ e as consequências que o método adotado traz para o perfil da burocracia pública dos órgãos.

Já capacidade de ação, a dimensão explicada, é entendida como a capacidade da burocracia de aliar autonomia e inserção (EVANS, 1992). Isto significa que a burocracia deve ser autônoma o suficiente para buscar a satisfação de interesses coletivos (por ela identificados) em detrimento de interesses particulares, promover a continuidade de suas atividades independentemente da coalizão de governo em vigor e ser eficaz nas ações a ela designadas. Mas, por outro lado, ela deve ser inserida na sociedade o suficiente para captar informações e demandas advindas desta, não restringir a governabilidade dos políticos eleitos e ser capaz de descentralizar a implementação de políticas públicas em direção à sociedade.

Visando à consecução do objetivo final, foram estipulados os seguintes objetivos intermediários:

- a) **Identificar os órgãos e departamentos responsáveis pela execução das atividades programadas no Eixo “Complexo Industrial da Saúde” e selecionar aqueles que serão objeto de estudo;**
- b) **Identificar as formas de provimento de recursos humanos utilizadas nos órgãos selecionados;**
- c) **Mapear e analisar a estrutura de recursos humanos dos órgãos selecionados no que toca à forma de provimento e perfil;**

- d) **Analisar como foi o desenvolvimento dos projetos sob responsabilidade dos órgãos selecionados sob o ângulo da capacidade de captação de informações, posicionamento em relação a demandas particularistas; governabilidade; continuidade; execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público; e articulação e indução das atividades junto a outros atores, sejam eles públicos ou privados.**

Tendo em vista orientar os trabalhos que se inserem no escopo da pesquisa foram construídos três **cenários**:

Cenário 1 - Autonomia Excessiva: Supõe-se que quanto mais meritocrático for o modelo de provimento dos cargos, maior é a qualificação do servidor, menos eficazes são as influências externas decorrentes de vínculos que o servidor tenha (ou venha a ter) exteriores ao serviço público, menor é a responsividade para com as demandas da sociedade ou grupos de interesse específicos, maior é a continuidade dos trabalhos, menor é a governabilidade dos políticos eleitos, maior é a capacidade da burocracia de execução das atividades que competem a ela; e menor a capacidade de monitoramento e modelagem das respostas dos atores privados às suas próprias iniciativas.

Cenário 2 - Inserção Excessiva: Supõe-se que quanto mais flexível for o modelo de provimento - seja para o preenchimento de cargos em comissão por critérios políticos, seja para a contratação de consultores - menor é a qualificação do servidor, mais eficazes são as influências externas decorrentes de vínculos que o servidor tenha (ou venha a ter) exteriores ao serviço público, maior é a responsividade para com as demandas da sociedade ou grupos de interesse específicos, menor é a continuidade dos trabalhos, maior é a governabilidade dos políticos eleitos; menor é a capacidade da burocracia de execução das atividades que competem a ela e maior é a capacidade de monitoramento e modelagem das respostas dos atores privados às suas próprias iniciativas.

Cenário 3 - Autonomia Inserida: Supõe-se que um modelo de provimento híbrido tem servidores qualificados e comprometidos com o governo; sofre influências externas, mas não a ponto de se sobrepor a interesses coletivos; é responsivo para com as demandas sociais, mas tem capacidade de exercer sua vontade própria quando os objetivos mediatos

das políticas forem mais interessantes para a sociedade do que os anseios imediatos de um grupo específico; alia comprometimento dos servidores com a continuidade de programas em andamento à governabilidade dos políticos eleitos, tendo em vista a materialização de suas decisões políticas; e alia capacidade de execução das atividades que competem a ela com monitoramento e modelagem das respostas dos atores privados às suas próprias iniciativas.

No cenário 1, a adoção de critérios meritocráticos de seleção contribui para a elevação da qualificação dos servidores. A meritocracia aliada à estabilidade dos servidores contribui para a formação de um *esprit de corps* no grupo (EVANS, 1992; SCHNEIDER, 1995). A estabilidade colabora para a elevação do nível de continuidade dos trabalhos. Isto acontece porque os servidores, ao se encontrarem isolados do escrutínio e de interferências políticas advindas de outros atores, se encontram livres para tomarem suas decisões conforme critérios estabelecidos por eles próprios e não estão sujeitos a barganhas políticas que promovam substituições nos quadros da instituição. Por outro lado, a reduzida capacidade de atores externos de influenciarem a formulação da política e a incapacidade da burocracia de receber informações sobre o ambiente social dos atores alvos das políticas gera uma redução da responsividade da burocracia, na medida em que o fluxo de informações oriundas da sociedade é interrompido e o Estado não logra partilhar as ações que requerem uma contrapartida de outros atores. A excessiva autonomia da burocracia também gera problemas de governabilidade, na medida em que os políticos não conseguem fazer cumprir suas decisões. Todos estes fatores, se excessivos, contribuiriam para a construção de um ambiente insulado na burocracia estatal.

No cenário 2, a flexibilização dos métodos de seleção contribui para a redução do nível de qualificação dos servidores. A politização e a precariedade do vínculo contribuem para a redução do comprometimento e para a fragmentação das relações entre os servidores. A instabilidade também acarreta a descontinuidade dos trabalhos. Isto acontece porque a precariedade do vínculo enseja maior rotatividade dos servidores, ocorrendo com mais intensidade conforme maior a necessidade de uso de cargos públicos como objeto de barganha. A excessiva força de atores externos (e a simultânea fragilidade do corpo burocrático) facilita a incorporação imediata de demandas de alguns grupos, o que se por

um lado fortalece a responsividade da burocracia para com o grupo atendido, a fragiliza quando é necessário transcender interesses individuais; mais forte também se torna a capacidade dos governantes para fazer cumprir suas decisões em virtude do poder que exercem sobre seus comandados; e, por fim, mais descentralizada se torna a gestão, decorrente do constante intercâmbio de informações e recursos entre Estado e Sociedade. Todos estes fatores, por fim, se excessivos, contribuem para a construção de uma burocracia estatal capturada.

O cenário 3 é o balanceamento entre rigidez meritocrática e flexibilidade técnica e política, entre autonomia e inserção da burocracia, demonstrando ser o “ponto ótimo” para se alcançar uma Administração que seja, simultaneamente, eficaz e democrática.

Vale ainda salientar que os cenários são tipos ideais weberianos. O estudo é qualitativo e não foi objetivo encontrar uma realidade que se adequasse fielmente a qualquer um deles. Tratam-se sim de instrumentos analíticos, cujo objetivo foi orientar a execução dos trabalhos que conformaram esta pesquisa.

3.1 Coleta de Dados

O estudo, de natureza descritivo-explicativa, teve sua coleta de dados dividida em duas etapas distintas. A primeira consistiu unicamente em pesquisa bibliográfica e documental. A segunda etapa foi a pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas e consulta dos currículos dos gestores.

Quadro 4 – Etapas da Coleta de Dados

ETAPAS DA COLETA DE DADOS	TIPO DE PESQUISA	DIMENSÕES	OBJETIVOS	FONTES DE INFORMAÇÃO
Etapa 1	Bibliográfica e documental	Estrutura burocrática	- Mapear a estrutura de provimento, origem, vínculo com a Administração Pública e qualificação dos servidores.	- Diagnóstico Institucional - Documentos internos dos órgãos
		Capacidade de Ação	- Verificar a eficácia das medidas.	- Resultados do Mais Saúde - Relatório de Gestão das áreas - Documentos internos dos órgãos
Etapa 2	Pesquisa de Campo	Estrutura burocrática	- Mapear redes de relacionamento - externas e internas ao MS - dos gestores.	- Entrevistas semi-estruturadas - Currículos dos gestores
		Capacidade de Ação	- Analisar capacidade da burocracia de captação de informações; - Analisar posicionamento da burocracia em relação a demandas particularistas; - Analisar a continuidade dos trabalhos; - Analisar grau de governabilidade dos políticos eleitos; - Analisar capacidade descentralização das	- Entrevistas semi-estruturadas

A primeira etapa da pesquisa foi realizada, precipuamente, a partir dos resultados apresentados pelo Diagnóstico Institucional realizado no MS em 2008 e dos resultados do Programa Mais Saúde para o Eixo “Complexo Industrial da Saúde”, divulgados em 2010. Subsidiariamente foram utilizados relatórios de gestão divulgados pelos órgãos responsáveis pelas ações do Eixo, documentos internos do MS e FIOCRUZ, estudos com o objetivo de se mapear perfis dos ocupantes de cargo em comissão, assim como outros dados disponíveis nos sites dos órgãos.

Esta fase teve como propósito fazer um diagnóstico da configuração da estrutura burocrática no que tange a forma de provimento dos cargos, origem dos servidores, vínculo com a Administração Pública e grau de qualificação, assim como mensurar o desempenho das instituições, evidenciado aqui pela *performance* das instituições no desenvolvimento das ações previstas para o Eixo.

A segunda fase da pesquisa teve como propósito verificar de forma mais aprofundada como estrutura burocrática e capacidade de ação se relacionam no escopo das ações dos órgãos. Para tal, fizemos uso dos conceitos de autonomia e inserção trabalhados no referencial teórico, verificando em até que ponto a estrutura burocrática condiciona a capacidade de atuação da instituição.

A coleta dos dados nesta segunda fase foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com 17 representantes de organizações, públicas e privadas, participantes da política de apoio ao Complexo Industrial da Saúde, a saber¹⁷:

- 2 Vice-Presidentes e 1 gestor da FIOCRUZ;

- 2 Diretores, 1 ex-diretor, 4 coordenadores e 1 gestora do MS;

- 2 Presidentes de associações empresariais (Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades – ABIFINA – e Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios – ABIMO);

- 2 Gestores do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

- 1 Gerente e 1 Especialista da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (são também ex-diretor e ex-coordenador do MS, respectivamente).

Buscou-se, desta forma, compreender como a forma de provimento, grau de qualificação dos gestores e redes de relacionamento (estrutura burocrática) condicionam a capacidade de captação de informações, o posicionamento frente a demandas particularistas, a continuidade dos trabalhos, a governabilidade, a execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público; e a articulação e indução das atividades junto a outros atores, sejam eles públicos ou privados (capacidade de ação).

As entrevistas foram realizadas durante os meses de março, abril e maio de 2010. Buscou-se entrevistar, além de representantes de algumas instituições chave para a consecução dos objetivos da política, todos os gestores responsáveis por ações do Programa sob responsabilidade da FIOCRUZ e do MS/SCTIE.

A FIOCRUZ e a MS/SCTIE, conjuntamente, respondem por 27 das 33 ações que compõem o Eixo do CIS no Programa, sendo 9 ações sob responsabilidade da FIOCRUZ e 18 ações

¹⁷ Tendo em vista a garantia de anonimato dos entrevistados não serão disponibilizados seus nomes no transcorrer do trabalho.

sob responsabilidade da MS/SCTIE. Justamente em virtude da alta representatividade dos dois órgãos no que toca à quantidade de ações sob sua responsabilidade em relação ao total de ações do Eixo é que eles foram eleitos como objeto de análise.

Ainda assim, dentre as 18 ações sob responsabilidade da SCTIE, dado a dificuldades de acesso, não foi possível entrevistar o responsável por uma das delas, o diretor do Departamento de Assistência Farmacêutica da SCTIE. Ainda assim, dado o fato de que ele era responsável por apenas uma de um total de 33 ações, a perda qualitativa foi bastante pequena.

Referente às ações sob incumbência da FIOCRUZ, apenas aquelas sob responsabilidade da Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde (VPPIS), responsável pela formulação e fomento de políticas para transformação do Complexo Industrial da Saúde, foram analisadas. A ação sob responsabilidade da Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI) não foi analisada em virtude de restrições financeiras haverem inviabilizado seu desenvolvimento.

No anexo 1 é possível visualizar todas as ações que compunham o Eixo do Complexo Industrial da Saúde, assim como aquelas que foram incluídas como objeto de análise do presente trabalho.

3.2 Quadros Analíticos

Para nortear o desenvolvimento das investigações foram construídos dois quadros analíticos. Cada quadro é referente a uma dimensão – estrutura burocrática e capacidade de ação –, sendo a primeira a dimensão explicativa do estudo e a última a dimensão explicada. Para cada dimensão foram estabelecidas variáveis. Para cada uma destas, por sua vez, foram construídos indicadores de forma a se instrumentalizar a coleta de dados.

O quadro referente à **dimensão explicativa** do estudo – estrutura burocrática - é composto por três variáveis: Forma de Provimento, Qualificação e Redes Internas e Externas.

Quadro 5 – Quadro Analítico: Estrutura Burocrática

Estrutura burocrática	Indicador	Propósito	Unidades Observacionais	Fontes de Verificação
Origem dos ocupantes de cargos de direção e chefia	Origem dos ocupantes de cargos de direção e chefia: - Servidor do próprio órgão; - Servidor de outro órgão da Administração Federal Direta cedido; - Servidor de outro órgão da Administração Federal Indireta cedido (exceto Universidades); - Servidor cedido de Universidades; - Servidor estadual ou municipal cedido; - Setor Privado; - Servidor aposentado.	Verificar perfil dos gestores	Gestores das Ações	Entrevistas e Currículos
	Qualificação	Escolaridade: - Graduação; - Mestrado; - Doutorado.	Verificar qualificação dos gestores	Gestores das Ações
Redes Internas e Externas	Trajetória Acadêmica: - Graduação: instituição e curso.	Verificar círculo de contatos, internos e externos ao MS, dos gestores	Gestores das Ações	Currículo e Entrevistas
	Trajetória política: - Partidarizado? Qual? - Sindicalizado? Qual? - Participação em movimento social? Qual?	Verificar círculo de contatos, internos e externos ao MS, e politização dos gestores	Gestores das Ações	Entrevistas
	Trajetória profissional: - Instituição a que pertencia (pertence): empresa privada, empresa pública, Universidade/Escola, consultoria, entidade multinacional, ONG, órgãos da Administração Direta, órgãos da Administração Indireta, outros. Qual?	Verificar círculo de contatos, internos e externos ao MS, dos gestores	Gestores das Ações	Currículo e Entrevistas
	Destino pós serviço público: - Onde deverá trabalhar após o fim do mandato do Presidente Lula: empresa privada, universidade/escola, ONG, entidade multinacional, assessoria parlamentar, outros órgãos públicos .	Verificar a dependência do servidor para com atores externos	Gestores das Ações	Entrevistas
	Circulação Público-privado: - Tempo dedicado ao setor público e tempo dedicado ao setor privado	Verificar tendência ao descolamento de interesses entre burocracia e sociedade	Gestores das Ações	Entrevistas
	Circulação Interna: - Órgãos públicos nos quais o servidor já trabalhou	Verificar tendência à aproximação entre burocratas e clientes	Gestores das Ações	Currículo e Entrevistas

A forma de provimento foi a primeira variável analisada. O estudo mapeou a origem e o vínculo de todos os servidores enquadrados na categoria de gestores do Departamento do Complexo Industrial da Saúde (DCIIS), Departamento de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (DECIT) – ambos da SCTIE/MS - e VPPIS da FIOCRUZ durante os anos de 2008 e 2009. Para tal foram considerados gestores no MS o Secretário da SCTIE, os diretores e os coordenadores do DECIT e DCIIS, o Vice-Presidente da VPPIS e seus assessores.

Buscou-se mapear a estrutura de provimento no que se refere ao vínculo dos servidores com a Administração Pública e a origem dos ocupantes de cargos comissionados.

A segunda variável – qualificação dos servidores – teve por objetivo mensurar a *expertise* do corpo burocrático estudado, tendo em vista o importante papel desta para a coesão burocrática.

A terceira variável – Redes Internas e Externas - tem duas implicações distintas. A primeira se refere aos laços informais existentes entre os servidores – Redes Internas –, já o segundo é referente aos laços pessoais existentes entre servidores e atores sociais externos à instituição pública – Redes Externas.

A importância das Redes Internas está na influência que tem na coesão burocrática. Identificadas por Evans (1992) como “os elementos não burocráticos da burocracia”, tais redes, juntamente com a *expertise* técnica, são elementos cruciais para a construção da coesão burocrática.

A análise destas redes se deu de forma a se identificar a influência dos modelos de provimento dos cargos para a própria conformação da rede. Os indicadores considerados na análise foram: trajetória profissional, acadêmica e política dos servidores. Tais informações são de extrema relevância para a compreensão da forma de constituição das redes em virtude do fato de que a existência de redes já consolidadas entre os servidores em um momento anterior à entrada no serviço público contribui para que estas permaneçam ativas durante suas atividades enquanto servidores, o que por sua vez colabora para o fortalecimento da coesão burocrática.

As Redes Externas, por sua vez, tem sua importância em razão da influência que tem na inserção da burocracia na sociedade. O grau de sua inserção pode propiciar tanto a conformação de uma relação de cooptação da burocracia pelos demais atores, quanto um modelo de Estado insulado. Tais hipóteses, entretanto, enquanto possibilidades diametralmente opostas, tem em sua combinação a estrutura “ótima”. Isto é, uma estrutura que possibilita ao Estado a análise, monitoramento e modelagem das respostas dos atores privados às suas próprias iniciativas, sem incorrer em cooptação tampouco em insulamento.

Para análise das redes externas tomamos como indicadores: o destino pós-serviço público dos servidores; a circulação destes nos meios público e privado; a circulação no interior da máquina administrativa; além dos próprios indicadores utilizados na análise das redes internas – trajetória profissional, política e acadêmica.

A análise da **dimensão explicada** – capacidade de ação – nos levou ao estabelecimento de seis variáveis de análise: posicionamento em relação a demandas particularistas, captação de informações, continuidade, governabilidade, execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público; e a articulação e indução das atividades junto a outros atores, sejam eles públicos ou privados.

Quadro 6 - Quadro Analítico: Capacidade de Ação

Capacidade de Ação	Indicador	Propósito	Unidades Observacionais	Fontes de Verificação
Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas	Posicionamento da burocracia em relação às demandas de grupos de pressão no decorrer das ações analisadas: - Principais grupos demandantes; - Resultados das demandas.	Mensurar efetividade das pressões exercidas por grupos de interesse e a capacidade de resistência da burocracia a incursões particularísticas	Gestores das Ações, gestores dos bancos e representantes do empresariado	Entrevistas
Captação de Informações	Modo e Frequência de contato dos gestores com grupos de pressão.	Mensurar grau de acesso dos grupos de pressão ao Estado	Gestores das Ações, gestores dos bancos e representantes do empresariado	Entrevistas
Continuidade	Continuidade dos projetos	Verificar grau de continuidade dos trabalhos	Gestores das Ações	Entrevistas
Governabilidade	Governabilidade: - De onde surgiram as propostas das ações do Eixo? Quem e como foram propostos os meios para execução das propostas?	Mensurar governabilidade do MS	Gestores das Ações	Entrevistas
Execução	Capacidade dos órgãos públicos de executar as tarefas sob sua estrita responsabilidade	Mensurar a eficácia do corpo burocrático em relação às ações	Gestores das Ações, gestores dos bancos e representantes do empresariado	Relatório de Avaliação do Mais Saúde e Entrevistas
Articulação e Indução	Capacidade de descentralização das atividades em direção a outros atores, sejam eles públicos ou privados. - Resultados da execução dos projetos que envolvem a atuação de outras esferas de poder (outros órgãos públicos, empresas privadas e empresas públicas); - Forma e responsável pela articulação entre	Avaliar a capacidade de articulação do MS junto a outros órgãos públicos e capacidade de indução junto a atores privados.	Gestores das Ações, gestores dos bancos e representantes do empresariado	Entrevistas

A primeira variável teve como objetivo avaliar a capacidade da burocracia de captação de informações advindas da sociedade, tendo em vista a importância deste fluxo informacional para o monitoramento e modelagem das ações dos atores sociais pelos órgãos públicos. Para tal, foram criados indicadores que buscavam avaliar o grau de acesso dos grupos de pressão ao Estado, pressupondo-se que o acesso ao Estado já seria um indicador do fluxo de informações entre sociedade e Estado.

A segunda variável objetivou mensurar a capacidade da burocracia de resistir a pressões oriundas de grupos de interesse. Buscou-se identificar a capacidade de resistência da burocracia a incursões particularísticas quando pressionada por estes a alterar, suspender ou criar atividades no escopo do Eixo CIS.

A terceira variável teve o intuito de avaliar o comprometimento dos servidores com a continuidade de programas em andamento e a quarta de identificar a capacidade dos quadros políticos da instituição de, efetivamente, colocar em prática a política de governo.

A quinta variável analisada foi a capacidade da burocracia de descentralizar suas atividades em direção a outros atores. Buscou-se avaliar a influência da estrutura burocrática na capacidade de articulação dos órgãos junto a outras esferas de poder (outros órgãos públicos, empresas privadas e empresas públicas) e a capacidade do órgão público de induzir os atores privados a se comportarem conforme suas intenções.

A última variável analisada foi a capacidade do órgão público de executar as ações sob sua estrita responsabilidade. Para tal foi analisada a capacidade de entrega pelo órgão responsável daqueles produtos que não implicam na necessidade de cooperação de atores externos ao órgão.

As entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas. Posteriormente as informações foram tratadas por meio de análise de conteúdo de grade semi-aberta (VERGARA, 2007). Neste processo, às variáveis levantadas previamente no referencial, foram acrescentadas outras identificadas no transcorrer da pesquisa.

As variáveis foram agrupadas em três grupos, conforme a coerência e intensidade do relacionamento existente entre elas. A partir deste agrupamento foram analisadas como as informações coletadas se articulavam dentro de cada grupo, qual era a relação existente

entre os grupos, e como a análise destas relações contribuía para responder às questões que o estudo buscou solucionar.

3.3 Limitações

Se por um lado a sistematização dos resultados alcançados em cada uma das ações, dispostos em relatórios e sistemas internos, nos permite uma leitura objetiva do desempenho das instituições, por outro, a pesquisa de campo, por se basear em percepções dos gestores, está sujeita a maior subjetividade. Logo, é necessário ressaltar que o estudo consiste em uma observação de tendências de associação entre estrutura burocrática e capacidade de ação, entendidas a partir da percepção dos entrevistados.

Houve, é claro, uma preocupação do pesquisador de que as entrevistas não fossem conduzidas de forma a se captar as percepções individuais acerca da vinculação entre estrutura burocrática e capacidade de ação, que é o próprio objetivo da pesquisa. A associação entre as dimensões é tarefa do pesquisador. Os resultados das entrevistas tiveram como propósito apenas prover informações acerca das duas dimensões - a trajetória dos servidores e capacidade de ação da instituição no âmbito do programa - isoladamente. Buscou-se, assim, reduzir a subjetividade do estudo e apontar, de forma mais sólida, por meio de dados objetivos sobre a estrutura de recursos humanos e da descrição de situações identificadas no transcorrer das atividades desenvolvidas pelos atores analisados, tendências de associação entre as dimensões¹⁸.

Uma segunda limitação se refere à capacidade de isolamento das dimensões trabalhadas. A estrutura burocrática não é o único fator que condiciona a capacidade de ação das instituições. Disponibilidade de recursos financeiros e políticos são, por exemplo, outros fatores que tem profunda implicação na capacidade de ação. Logo, é necessário atentar para o fato de que o estudo buscou apenas apontar a importância de uma das condicionantes da capacidade de ação, não sendo interesse a incorporação de outras que a possam ter influenciado.

Outro fator que, no caso de políticas que visem a dinamizar o cenário industrial de um país, tem particular importância é a estrutura social e empresarial na qual se insere a burocracia

¹⁸ No Anexo II encontram-se os roteiros das entrevistas realizadas.

estatal. Destarte, é necessário fazer mais uma ressalva. Não obstante a inquestionável relevância desta variável, o escopo do estudo não abrangeu a compreensão da influência da dinâmica industrial setorial sobre os resultados da política, se restringindo, apenas, a apreender a influência da estrutura de recursos humanos na capacidade de ação das instituições.

4) APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção serão dispostos e analisados à luz do referencial teórico construído: um breve histórico da política industrial de saúde no Brasil; a estrutura organizacional do setor saúde; a estrutura de quadros gerenciais das instituições alvo da análise – FIOCRUZ/VPPIS e MS/SCTIE -; a estrutura do Programa Mais Saúde, lançado em 2007 no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁹, com ênfase no Eixo Complexo Industrial da Saúde; e por fim os efeitos da estrutura de quadros gerenciais para a autonomia e inserção dos órgãos públicos condutores da política em relação aos demais atores no âmbito da política estudada.

¹⁹ Tendo em vista o escopo deste trabalho, serão detalhadas as informações apenas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, FIOCRUZ e, subsidiariamente, da Secretaria Executiva, por estarem vinculadas ao eixo “Complexo Industrial da Saúde”, objeto do estudo.

4.1 Histórico Recente da Política Industrial de Saúde

A política industrial brasileira, a partir do governo Collor em 1990, sofreu uma inflexão. Se nos anos 80 o governo contava com fortes instrumentos para a indução da industrialização nacional, em 1990 o governo Collor extinguiu praticamente todos eles.

Nos anos 80 o governo contava com três importantes instrumentos para programar e desenvolver de forma articulada entre agentes de governo e empresariado uma política de para o desenvolvimento do complexo industrial da química fina no país: suporte financeiro, técnico e mercadológico, conforme relata o Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA):

“As empresas submetiam os projetos ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) que os apreciava tendo em vista alguns requisitos pré-estabelecidos. Os aprovados eram encaminhados para financiamento no BNDES. Se houvesse necessidade, quando houvesse, de apoio tecnológico, isso era conferido através da Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (CODETEC), que era uma organização em Campinas que apoiava aquelas empresas que assim o desejassem, e o mercado era assegurado através da Central de Medicamentos, trocado por Fármacos e Medicamentos. Então, aqueles que eram titulados com esses projetos, aquelas empresas, elas deveriam fazer, realizar esse investimento, e teriam assegurado, a partir do início da operação, por um determinado número de anos, a compra pelo Estado a um preço fixado, que seria decrescente ao longo dos anos, fixado no contrato pelo governo.” (Presidente da ABIFINA)

A partir da década de 90 a postura governamental em relação à política industrial sofreu uma alteração. Foi um período marcado pela abertura de mercados e liberalização da economia. A maioria dos instrumentos que o governo utilizava para promover a indústria nacional foi extinto. E os instrumentos que foram criados se restringiam a oferecer incentivos fiscais, tal qual a Lei 8.661 de 2 de junho de 1993.

Estes instrumentos, entretanto, acabaram sendo pouco efetivos, principalmente após a imposição de restrições fiscais em 1997, que aumentaram as dificuldades das empresas para usufruir dos benefícios previstos (ANPEI, 2006).

Isto levou o empresariado nacional a afirmar que “*a política industrial dos anos 90 era não ter política industrial*” (Presidentes da ABIFINA e ABIMO). As leis de incentivo fiscal para o empresariado nacional não eram suficientes, conforme relata o Presidente da ABIFINA:

“com o mercado aberto, não há incentivo que faça o empresário investir. (...) eles queriam que com aqueles incentivos, que usam os países desenvolvidos - que já têm as suas unidades amortizadas – fosse desenvolvida a indústria aqui.” (Presidente da ABIFINA)

No início dos anos 2000 ainda foram criados outros mecanismos de incentivo à inovação. Em 2002, os incentivos fiscais previstos pela legislação do imposto de renda foram ampliados pela Lei n. 10.637, regulamentada pelo decreto n.4.928 de dezembro de 2003. No período de 1999 a 2002 ainda foram criados os fundos setoriais e estabelecidos novos instrumentos de fomento como a subvenção econômica, equalização de taxa de juros e os mecanismos de provisão de liquidez aos investimentos em fundos de investimento em empresas de base tecnológica (ANPEI, 2006).

Ainda assim, pode-se dizer que as iniciativas adotadas até 2003 ressentiam-se de certo isolamento no âmbito da política econômica. A preocupação de se dotar o Estado de um marco institucional mais adequado para coordenação das ações de governo foi uma das causas do desenvolvimento de ações de maior amplitude e complexidade a partir de 2004 (ANPEI, 2006).

Com a eleição de 2003, a postura governamental foi alterada. Um dos marcos dessa nova tendência foi a divulgação, no fim de 2003, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), cujo objetivo era de incentivar a mudança do patamar competitivo da indústria brasileira com base na diferenciação e inovação de produtos. A PITCE se diferenciava tanto das políticas industriais dos anos 60 e 70, que tinham como foco a expansão da capacidade do parque industrial brasileiro, quanto da política de

estímulo à competitividade dos anos 90, desvinculada de uma proposta de desenvolvimento industrial.

Eram eixos horizontais da PITCE: inovação, desenvolvimento tecnológico, inserção externa e modernização industrial. Já os setores estratégicos – prioridades verticais – que o documento apontava eram: semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos e bens de capital, além das ditas “atividades portadoras de futuro” que incluíam biotecnologia, nanotecnologia e biomassa (ANPEI, 2006:84).

A estruturação da PITCE, por sua vez, se abasteceu de insumos gerados nos chamados Fóruns de Competitividade Setoriais. Tais Fóruns, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), constituíam um Programa integrante dos Planos Plurianuais 2000-03 e 2004-07. Tratavam-se de

“espaços de diálogo entre empresários, trabalhadores e governo para, em primeiro lugar, promover a discussão e a busca de consenso em relação aos gargalos, oportunidades e desafios de cada uma das cadeias produtivas que se entrelaçam na economia brasileira. Após o consenso em torno de um diagnóstico, os debates são dirigidos para a definição de um conjunto de ações e metas desafiadoras para a solução dos problemas e aproveitamento das oportunidades, tendo em vista os objetivos do programa (geração de emprego, ocupação e renda, desenvolvimento produtivo regional, capacitação tecnológica, aumento das exportações, competição com as importações, e competição com serviços internacionais)” (MDIC, 2000).

No caso do setor farmacêutico, o Fórum de Competitividade da cadeia, criado em maio de 2003, se tornou o espaço de discussão das políticas de governo relacionadas ao setor, sob coordenação compartilhada do MDIC e MS.

Não obstante tal esforço, a percepção dos industriais foi de que, no primeiro mandato do governo Lula pouca coisa realmente foi levada a cabo: *“se perdeu muito tempo; foram quatro anos se elaborando diagnósticos setoriais, em torno daquela construção do PITCE, mas, à exceção do BNDES, que estabeleceu umas linhas de financiamento realmente muito interessantes para o investimento, nada mais foi feito” (Presidente ABIFINA).*

Foi apenas a partir de 2007, com a chegada do Ministro José Gomes Temporão ao MS, que a política industrial do Complexo Industrial da Saúde ganhou força. Conforme o Vice-Presidente da FIOCRUZ, para este fortalecimento

“o papel do ministro Temporão é central, porque de idéia na academia está cheia, mas teve um ministro que encampou isso e levou na prioridade máxima de política governamental, claro que não a única, mas uma das prioridades máximas de política governamental inaugurando o eixo do Complexo Industrial.”(Vice-Presidente da FIOCRUZ I)

A opção estratégica de Fármacos e Medicamentos contida na PITCE de 2003 não abarcava todos os setores do CIS. Enquanto na PITCE apenas fármacos e medicamentos eram incluídos como setores prioritários, o CIS tem definição bem mais ampla. Ele pode ser definido como um complexo econômico a partir de um conjunto selecionado de atividades produtivas que mantêm relações intersetoriais de compra e venda de bens e serviços e/ou de conhecimentos e tecnologias, sendo composto por dois grupos – setores industriais e setores prestadores de serviço - no qual o primeiro fornece produtos manufaturados para uso pelo segundo grupo.

O setor industrial é composto pelas indústrias de base química e biotecnológica – fármacos e medicamentos, vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnósticos – e pelas indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais – equipamentos mecânicos, equipamentos eletroeletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo. Já o setor prestador de serviços é composto por hospitais, ambulatórios e serviços de diagnóstico e tratamento (GADELHA e MALDONADO, 2008).

A interlocução entre setor empresarial e governo entre 2003 e 2008 – sobretudo em 2007 e 2008 – realizada por meio de reuniões e consultas iniciais ao setor privado para identificar e elaborar as ações necessárias à viabilização dos objetivos da Política levou ao aperfeiçoamento da PITCE e à inclusão de outros setores do CIS na política industrial reformulada, batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 (MDIC, 2008b).

A PDP trata-se de uma política governamental muito mais ampla que a PITCE, cujos objetivos são de aumentar a taxa de investimento, ampliar a participação das exportações brasileiras no comércio mundial, elevar o dispêndio em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e ampliar o número de micros e pequenas empresas exportadoras. Para tal lança mão de quatro categorias de instrumentos: a) Instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais; b) Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais; c) Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial; d) Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado (MDIC, 2008b).

A PDP contempla diversos segmentos. No que tange ao CIS a política objetiva

“(i) consolidar no Brasil uma indústria competitiva na produção de equipamentos médicos, materiais, reagentes edispositivos para diagnóstico, hemoderivados, imunobiológicos, intermediários químicos e extratos vegetais para finsterapêuticos, princípios ativos e medicamentos para uso humano; (ii) dominar o conhecimento científico-tecnológico em áreas estratégicas visando a redução da vulnerabilidade do Sistema Nacional de Saúde” (MDIC, 2008b).

E para tal vale-se da estratégia de focalização (especialização) e ampliação de acesso, tendo em vista a diminuição da vulnerabilidade da Política Nacional de Saúde, a elevação do investimento em inovação, o aumento e diversificação das exportações, o adensamento da cadeia produtiva do CIS e fortalecimento das empresas nacionais, o fortalecimento, expansão e modernização da gestão da rede de laboratórios públicos e a atração da produção e centros de P&D de empresas estrangeiras tecnologicamente avançadas.

No caso do CIS, a gestão da política se deslocou do MDIC para o MS, sendo o Programa Mais Saúde – Eixo do CIS - a consolidação dos esforços do MS para a implementação das medidas contidas no PDP.

O Programa Mais Saúde: Direito de Todos está inserido no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Trata-se de um projeto institucional do Ministério da Saúde lançado em dezembro de 2007, cujo objetivo é avançar em direção a um novo padrão de desenvolvimento focado no crescimento, bem estar e melhoria das condições de vida do cidadão.

O Programa se fundamenta na percepção de que a Saúde possui duas dimensões associadas que são importantes para o desenvolvimento do país. Uma que se vincula ao fortalecimento das políticas sociais e de proteção social e a segunda atrelada à ideia da saúde enquanto fonte de riqueza.

Logo, a Saúde deveria deixar de ser vista como “um fardo que apenas onera o orçamento público” para ser entendida enquanto um incentivo para a geração de investimentos, renda, emprego e receitas para o Estado. Para sustentar esta argumentação o governo se baseia em dados de experiências internacionais, em que a saúde responde por 20% da despesa mundial, pública e privada, com as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (BRASIL, 2008).

O Programa contava, no seu lançamento, com um orçamento de R\$ 89,4 bilhões, sendo R\$ 65,1 bilhões garantidos pelo Plano Plurianual (PPA) e R\$ 24,3 bilhões destinados à expansão das ações. Ele contemplava 73 medidas em sete eixos de intervenção: Promoção, Atenção, Complexo Industrial, Força de Trabalho, Qualificação da Gestão, Participação e Controle Social, e Cooperação Internacional (BRASIL, 2008).

As medidas previstas para cada eixo foram subdetalhadas em ações a serem monitoradas segundo metas físicas e financeiras pactuadas junto a cada órgão. O desempenho de cada órgão em cada eixo é avaliado por meio de um Sistema de Monitoramento e Avaliação (BRASIL, 2008).

O Eixo do Programa que é foco de análise deste estudo é o Complexo Industrial da Saúde (CIS), cujo objetivo é aumentar a base produtiva e de conhecimento, de forma a se garantir uma oferta interna que permita o atendimento às necessidades de saúde da população.

Para tal, adota duas diretrizes: a primeira direcionada a reduzir a vulnerabilidade da política social brasileira mediante o fortalecimento do CIS e a segunda objetivando aumentar a competitividade em inovação das empresas e dos produtores públicos e privados das indústrias de saúde tornando-os capazes de enfrentar a concorrência global e promovendo um vigoroso processo de substituição de importações de produtos e insumos em saúde de maior densidade de conhecimento que atendam às necessidades de saúde (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009b).

Baseado nestas diretrizes, em 2007, foram estabelecidas 14 medidas e 15 ações a serem adotadas, no valor total de R\$ 2 bilhões, sendo R\$ 1,2 bilhão proveniente do Plano Plurianual (PPA) e R\$ 0,8 bilhão caracterizados como recursos de expansão. Entretanto, com a não aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) pelo Senado Federal, o Programa Mais Saúde sofreu um contingenciamento orçamentário, oriundo da exclusão de R\$ 24,3 bilhões, caracterizados com “recursos de expansão” do orçamento previsto. Outra alteração realizada diz respeito à inclusão de um oitavo eixo – Saneamento – no escopo do Programa.

No novo desenho novas ações foram inseridas “em função de mudanças de cenários (político, econômico e social), surgimento de novos agravos em saúde, prioridades definidas pela Presidência da República e alteração de estratégias visando a otimização da aplicação de recursos, maximização de resultados e garantia de execução das políticas de sustentação do SUS” (BRASIL, 2010:8).

No caso específico do Eixo Complexo Industrial da Saúde o corte no financiamento não alterou o número de medidas, ainda que tenha havido uma única substituição. O valor do investimento foi reduzido em R\$ 0,2 bilhão da estimativa inicial de R\$ 2 bilhões. O número de ações, por sua vez, aumentou, passando de 15 para 33 (BRASIL, 2008; BRASIL, 2010).

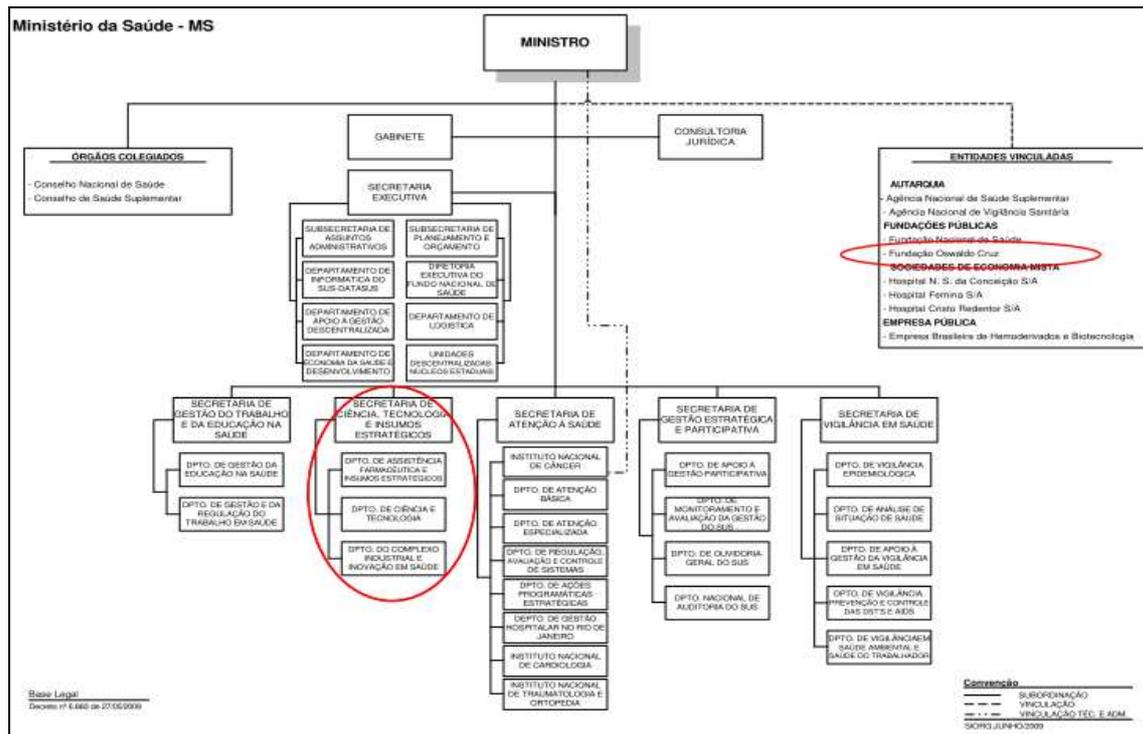
São responsáveis pela implementação das ações constantes no Eixo: o MS, por intermédio da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE); a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), por intermédio da Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde (VPPIS) e da Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI); a

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

4.1.1) Estrutura Organizacional do Setor Saúde

A área da saúde é composta pelo Ministério da Saúde, dois órgãos colegiados – Conselho Nacional de Saúde (CNS) e Conselho de Saúde Suplementar (CONSU) – e oito órgãos da Administração Indireta, sendo duas autarquias – Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) -, duas Fundações Públicas – Fundação Nacional de Saúde (FNS) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) -, três sociedades de economia mista – Hospital N. S. da Conceição, Hospital Fêmeina e Hospital Cristo Redentor -, e uma empresa pública – Hemobrás.

Quadro 7 – Estrutura Organizacional do Setor Saúde



Fonte: BRASIL, 2009

O Ministério da Saúde e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

O Ministério da Saúde tem como áreas de competência: a política nacional de saúde, a coordenação e a fiscalização do Sistema Único de Saúde (SUS), saúde ambiental, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, as informações em saúde, os insumos críticos para a saúde, a ação preventiva em geral, a vigilância e o controle sanitário de fronteiras e de portos, a vigilância de saúde, especialmente quanto às drogas, aos medicamentos e alimentos, bem como à pesquisa científica e à tecnologia na área de Saúde (BRASIL, 2007c).

O MS é composto pelo gabinete do ministro, consultoria jurídica e seis secretarias: Secretaria Executiva (SE), Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) e Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS).

A SCTIE, uma das instituições alvo deste estudo, é composta por três departamentos, além do gabinete do secretário: Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF), Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT) e Departamento do Complexo Industrial da Saúde (DCIIS). São atribuições da SCTIE: formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde, as Políticas Nacionais de Assistência Farmacêutica e de Medicamentos e demais políticas no âmbito de sua atuação; viabilizar a cooperação técnica junto aos outros entes federados no âmbito da sua atuação; articular a ação do Ministério junto a organizações governamentais e não-governamentais com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico em saúde; e estabelecer métodos e mecanismos para a análise da viabilidade econômico-sanitária de empreendimentos em saúde (BRASIL, 2007).

A estrutura regimental da SCTIE comporta 25 cargos comissionados e 6 funções gratificadas distribuídas da seguinte maneira:

Quadro 8 - Estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

UNIDADE	CARGO/FUNÇÃO No	DENOMINAÇÃO CARGO/FUNÇÃO	NE/DAS/FG
SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	1	Secretário	101.6
	1	Assistente Técnico	102.1
	2	Diretor de Programa	101.5
Gabinete	1	Chefe	101.4
	2	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente	102.2
	6		FG-1
Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1	Diretor	101.5
	4	Gerente de Projeto	101.4
	4	Assessor Técnico	102.3
Departamento de Ciência e Tecnologia	1	Diretor	101.5
	2	Gerente de Projeto	101.4
	2	Assessor Técnico	102.3
Departamento do Complexo Industrial e Inovação em Saúde	1	Diretor	101.5
	2	Assessor Técnico	102.3

Fonte: BRASIL, 2007c

As atribuições do DAF podem ser divididas em duas grandes áreas: formulação das políticas e diretrizes para crescimento e desenvolvimento da Assistência farmacêutica e uma rotina mais operacional de repasse, aquisição e distribuição de medicamentos.

O foco de atuação do DECIT é muito ligado ao fomento de pesquisas de fronteira, mas desde 2008 vem também se estruturando para atender a novas demandas, como a Avaliação de Tecnologias em Saúde e a construção de Redes de Pesquisa Clínica para promoção de ações de melhoria na qualidade dos serviços e subsídio ao MS para atuar frente à questão da judicialização da Saúde. O DECIT é composto por uma diretoria e quatro coordenações: Coordenação Geral de Fomento à Pesquisa em Saúde, Coordenação de Gestão do Conhecimento, Coordenação Geral de Avaliação de Tecnologias e Coordenação Geral de Pesquisa Clínica.

O DCIIS, embora já fosse uma ideia posta em marcha desde 2007, quando o atual Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos Reinaldo Guimarães assumiu a Secretaria, foi criado, oficialmente, apenas em 2009, com a apresentação da nova estrutura regimental por meio do Decreto N 6.860 de 27/05/2009. O Departamento tem como principais objetivos melhorar a competitividade das indústrias e laboratórios do setor de saúde e reduzir a atual vulnerabilidade do setor nacional diante do alto volume de importações. Para tal, sua estrutura conta com uma diretoria e três coordenações:

Coordenação Geral de Base Química e Biotecnológica, Coordenação Geral de Equipamentos e Materiais de Uso em Saúde e Coordenação de Assuntos Regulatórios.

Além das diretorias e do gabinete do secretário, faz parte também da estrutura da SCTIE a Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde (CITEC), cujo objetivo é racionalizar e modernizar o fluxo de incorporação de novas tecnologias no Sistema Único de Saúde (SUS) e na Saúde Suplementar. Reestruturada em 28 de dezembro de 2006, com a criação de mecanismos de atuação, critérios para a apresentação de solicitações de incorporação e fluxos de análise a CITEC tem, entre outras atribuições, a análise de novas tecnologias e das tecnologias em uso, revisão e mudanças de protocolos em consonância com as necessidades sociais em saúde e com e de gestão do SUS e na Saúde Suplementar. As deliberações da CITEC são tomadas com base na relevância e no impacto da incorporação da tecnologia no SUS, bem como na existência de evidências científicas de eficácia, acurácia, efetividade, segurança e de estudos de avaliação econômica da tecnologia proposta, em comparação às demais incorporadas anteriormente (BRASIL, 2006).

A Fundação Oswaldo Cruz e a Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde

A FIOCRUZ é uma entidade vinculada ao MS, que realiza atividades que incluem o desenvolvimento de pesquisas; a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais de referência em saúde; a fabricação de vacinas, medicamentos, reagentes e kits de diagnóstico; o ensino e a formação de recursos humanos; a informação e a comunicação em saúde, ciência e tecnologia; o controle da qualidade de produtos e serviços; e a implementação de programas sociais (BRASIL, 2010c).

A estrutura da FIOCRUZ é composta por um Conselho Deliberativo, Presidência, Vice-Presidências, Órgãos de Assistência Direta à Presidência, Unidades Técnico-Administrativas, Unidades Técnicas de Apoio e Unidades Técnico Científicas.

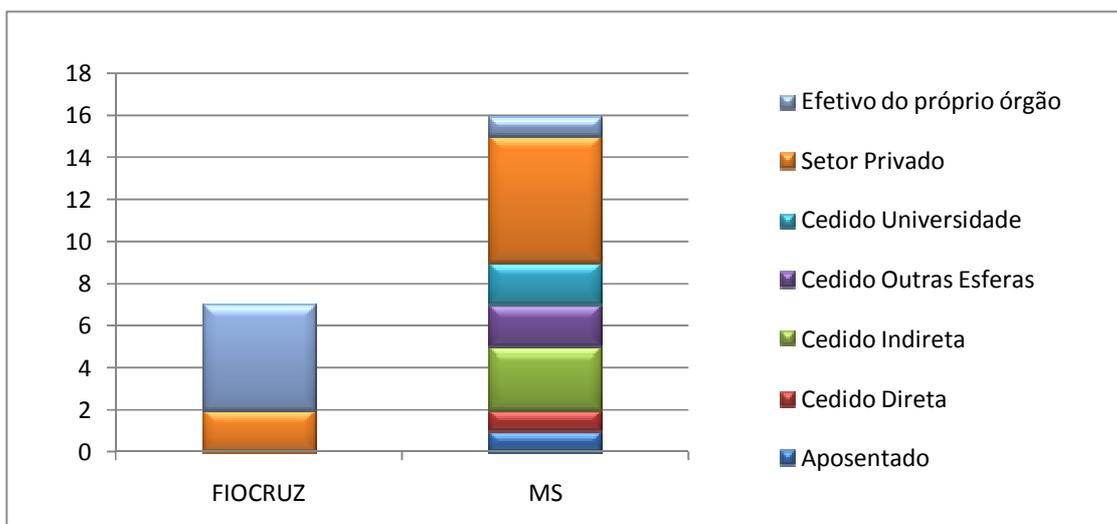
A Vice-Presidências funcionam como diretorias. A VPPIS, especificamente, é formada por uma Assessoria Técnica, uma Assessoria de Gestão, um Grupo de Pesquisa sobre o Complexo Industrial e Inovação em Saúde em parceria com a Escola Nacional de Saúde

Pública (ENSP), o Projeto de Inovação da FIOCRUZ. Vinculados à VPPIS existem ainda dois órgãos: a Coordenação de Gestão Tecnológica (GESTEC) e o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS) (FIOCRUZ, 2003).

4.2) Apresentação dos resultados e análise da estrutura de recursos humanos

O estudo, primeiramente, identificou que a **origem dos servidores** é diversa quando se analisa os órgãos responsáveis pela implementação do Programa. Se na FIOCRUZ esta diversidade é reduzida – ou os gestores são servidores do próprio órgão ou oriundos do setor privado – no MS é amplo o leque de setores dos quais advém os gestores ali atuantes. Além daqueles oriundos do próprio quadro da instituição e dos advindos do setor privado, há também servidores cedidos de instituições da Administração Federal Indireta – sobretudo da ANVISA e FIOCRUZ –, e outros da academia, outras esferas de governo, da própria Administração Direta e aposentados.

Quadro 9 - Quantitativo de Gestores do MS e FIOCRUZ classificados segundo Origem



O estudo demonstrou que se por um lado na FIOCRUZ a participação de servidores do próprio órgão na ocupação de cargos é significativa, no MS este percentual é bastante reduzido. Enquanto na FIOCRUZ dos 7 cargos de gerência, 5 foram ocupados por servidores do órgão, no MS apenas 1 dos 16 cargos foram ocupados por servidores do próprio MS.

Esta maior participação de servidores do próprio órgão ocupando cargos em comissão na FIOCRUZ se deve à maior institucionalização de carreiras públicas neste órgão. Conforme diagnostica o Vice-Presidente

“(...) a FIOCRUZ tem uma forma interna de eleição de presidente, de conselho deliberativo que às vezes é muito criticado externamente como corporativista, mas isso tem um lado muito importante, a FIOCRUZ é uma instituição blindada. Ela tem mais de 400 cargos de DAS, mas nenhum com indicação política. (...)” (Vice-Presidente FIOCRUZ I)

Por outro lado, no MS, o fato de não haver servidores efetivos do próprio órgão ocupando cargos de direção tem também como justificativa o fato do órgão não ter servidores de carreira. *“O MS não tem quadro, ele começou a fazer concurso depois de 20 anos, de 2006 para cá. Fizeram um concurso temporário, um de nível médio para o quadro definitivo. Mais de 80% do quadro técnico era de consultores.”* Tal diagnóstico já havia sido realizado em 2008 quando foram apresentados os dados relativos à estrutura de recursos humanos dos departamentos da SCTIE:

“Verificou-se, também, um número elevado de consultores contratados por produtos, sendo que o intuito inicial para a contratação de profissionais desse tipo era prover solução temporária para problemas pontuais que estivessem ocorrendo, com previsão de desvinculação da unidade. O que ocorre de fato é que as contratações estão ocorrendo para a execução de atividades ligadas a ações emergenciais que vêm surgindo e que terminam por postergar o encerramento dos contratos” (Diagnóstico Institucional SCTIE. INSTITUTO PUBLIX, 2008).

Dado interessante é a significativa parcela de cargos de direção ocupados por servidores oriundos do setor privado tanto na FIOCRUZ quanto no MS. Na FIOCRUZ 2 dos 7 cargos são ocupados por servidores oriundos do setor privado, enquanto no MS 6 dos 16 cargos foram ocupados por este perfil de servidores. Mesmo na VPPIS, onde o percentual de servidores que não são servidores do órgão nem de outra instituição pública não é tão alto

como na SCTIE, a composição do quadro com servidores advindos de fora da Administração é bastante comum, como relata o próprio gestor da unidade:

“então hoje a Vice (Presidência de Produção e Inovação em Saúde) toda, o núcleo básico, tem em torno de 10 pessoas, 50 % servidores, 50% de fora, sem contar o pessoal de apoio que é todo terceirizado. Todos têm um grau, os técnicos todos são mestres ou doutores com foco na Gestão da Inovação.” (Vice-Presidente FIOCRUZ I)

Por fim, vale ressaltar a também significativa parcela de cargos de direção do MS ocupados por servidores advindos da Administração Indireta, sobretudo ANVISA e FIOCRUZ. Como se verifica, dos 16 cargos ocupados em 2008 e 2009, em 8 ocasiões (50%) os ocupantes tiveram passagem anterior pela ANVISA ou pela FIOCRUZ, demonstrando o importante papel da Administração Indireta como formadora de recursos humanos para a Administração Direta.

Para o Vice-Presidente da FIOCRUZ o preenchimento destes espaços no MS é natural e positivo.

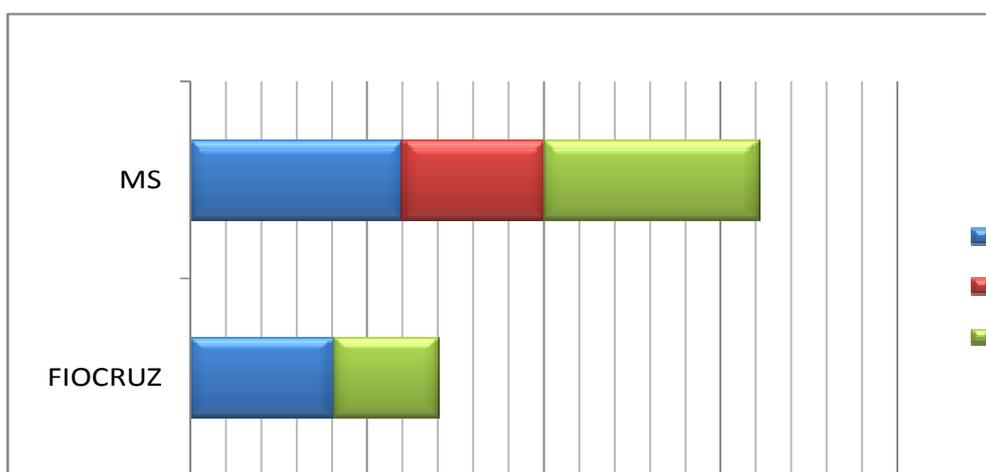
“O MS precisa de uma âncora. Política de saúde precisa de uma âncora de Estado e não de governo. E a FIOCRUZ se candidata a ser essa âncora de Estado inclusive na base profissional, não é a toa que o MS é da FIOCRUZ, a Secretaria (de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos) é da FIOCRUZ, então a ideia é de que a gente fomenta um substrato profissional para a estabilidade das políticas também (...).”(Vice-Presidente FIOCRUZ I)

Estes dados, além de indicar o importante papel dos órgãos da Administração Indireta como formadores de recursos humanos para a Administração Direta, demonstram também o reduzido ambiente no qual circulam os atores envolvidos na política industrial de saúde, que termina contribuindo para uma convergência de interesses em torno de uma única agenda. A pesquisa demonstrou que a inserção de pessoas no MS, por meio de cargos em comissão, oriundos de uma base de recrutamento reduzida – no caso a FIOCRUZ e a ANVISA – colaborou para a construção de uma convergência de interesses, que como se

verá mais adiante, contribuiu para o fortalecimento da autonomia dos órgãos públicos e para a própria articulação entre eles.

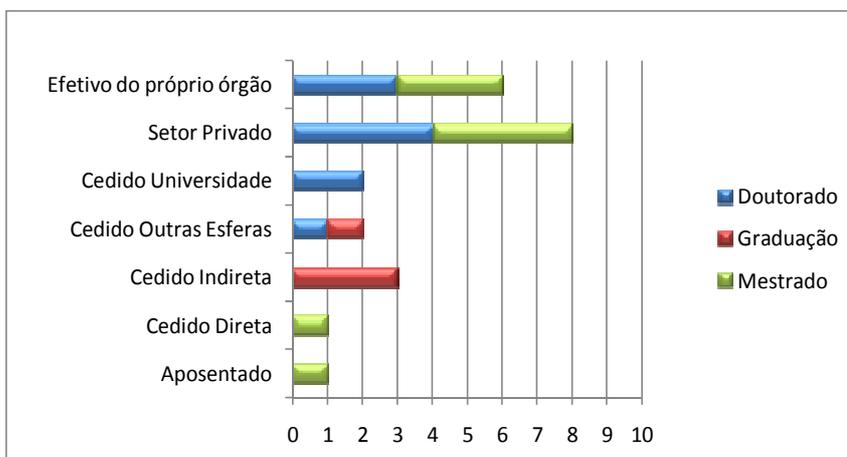
A pesquisa também demonstrou que o **grau de qualificação** dos gestores, tanto do MS quanto da FIOCRUZ, é bastante elevado, independente da origem que tem o servidor. Se no MS 6 dos 16 gestores analisados são doutores, na FIOCRUZ mais da metade (4 dos 7 gestores) já possuem o título. No MS, dos 16 casos analisados, 6 tinham como titulação máxima o Mestrado e apenas 4 possuíam somente a graduação. Já na FIOCRUZ 3 eram mestres e não havia nenhum que possuísse apenas a graduação.

Quadro 10 - Titulação Máxima dos Gestores por Órgão



Quando segmentamos a **titulação máxima dos gestores por setor de origem** percebe-se que o fato do servidor ser efetivo do próprio órgão não implica em maior qualificação acadêmica. Pelo contrário, na população analisada, a proporção de servidores com título de doutorado é maior quando se analisa o grupo de servidores oriundos do setor privado do que quando se analisam aqueles oriundos do próprio órgão.

Quadro 11 - Titulação Máxima dos Gestores por Origem



Dos 8 gestores oriundos do setor privado, todos possuíam, pelo menos, o título de mestre, e metade (4) já possuía também o título de doutor. O percentual de mestres e doutores (50 e 50%) também se repetiu quando são analisados os servidores oriundos do próprio órgão. Os menos qualificados são os servidores cedidos da Administração Indireta (3) que possuem apenas a graduação.

No caso analisado, chama a atenção que o fato do servidor não possuir nenhum vínculo com a Administração Pública não foi fator que acarretasse o recrutamento de pessoal desqualificado. Quando se compara o grupo de servidores efetivos do próprio órgão e aqueles oriundos do setor privado verifica-se que, independentemente da origem que o servidor que assume a posição de gestor tem, a capacidade técnica foi um fator crucial para seu recrutamento.

O fato do gestor não ter vínculo com a Administração Pública não implicou nos malefícios recorrentes de uma política clientelista – contratação de servidores pouco qualificados -, pelo contrário, a prática de contratação de servidores de fora da Administração está positivamente relacionada com a alta qualificação técnica dos contratados.

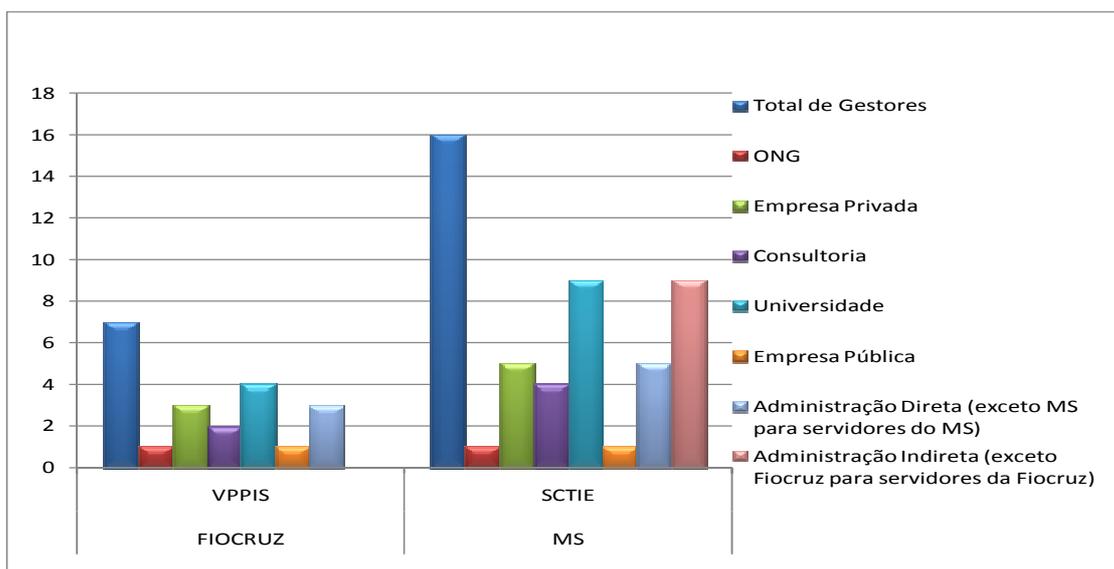
A razão para a ocorrência desta situação é exemplificada na fala de um dos gestores do MS entrevistados:

“eu acho que nós temos menos do que 10 servidores (efetivos); o restante é contratado como consultor; então, o fato da gente ter essa possibilidade de contratar como consultor, nos traz vantagens e desvantagens. A principal vantagem é a gente poder realmente selecionar pessoas com esse perfil que nós queremos: com experiência em pesquisa, com pós-graduação; porque se nós abríssimos um concurso público, o concurso público não privilegia a pós-graduação; então, a pessoa pode ter uma boa nota, e ser aprovado no concurso... O edital pode prever mais pontos para quem tiver títulos, mas o efeito é marginal, porque a gente não consegue fazer um concurso para este departamento; você faz um concurso para o Ministério, então, não tem como você selecionar pessoas com experiência em pesquisa.” (Diretor do MS 1)

Por outro lado, isto não quer dizer que os servidores efetivos que assumiram posições de direção tem baixa qualificação. Pelo contrário, é também muito alto o grau de qualificação dos efetivos, sendo 3 detentores do título de doutor e 3 do título de mestre, de um total de 6 casos.

Outra análise diz respeito à trajetória dos gestores no que toca às instituições nas quais tiveram alguma **experiência profissional**. Neste sentido dividimos em sete categorias as possibilidades de locais em que o gestor possa ter tido experiência: Organizações não-governamentais, empresas privadas, consultorias, academia, órgãos da Administração Direta (exceto MS para os gestores do MS), empresas públicas e outros órgãos da Administração Indireta (exceto FIOCRUZ para os gestores da FIOCRUZ).

Quadro 12 - Experiência Profissional dos Gestores por Órgão

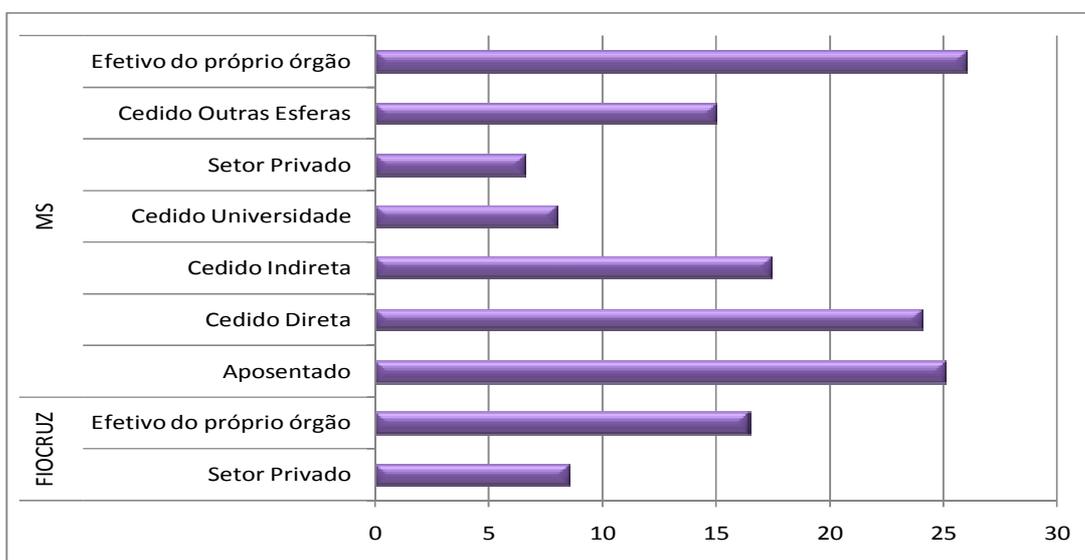


A análise sugere dois perfis relativamente similares tanto na VPPIS quanto na SCTIE. É forte a presença de servidores nos dois órgãos com experiência acadêmica – 4 dos 7 gestores da FIOCRUZ e 9 dos 16 gestores do MS –, assim como na iniciativa privada – 3 dos 7 gestores da FIOCRUZ e 5 dos 16 gestores do MS. Também é significativo o número de servidores com experiência em órgãos da Administração Direta – 3 dos 7 gestores da FIOCRUZ e 5 dos 16 gestores do MS. Servidores com experiência em consultorias, organizações não-governamentais e empresas públicas tem representação reduzida no total de casos analisados. A única diferença entre os dois órgãos é o significativo quantitativo de gestores do MS com experiência em outros órgãos da Administração Indireta. Este característica já foi abordada anteriormente e diz respeito à forte presença de servidores oriundos ou com passagem pela ANVISA e, principalmente, pela FIOCRUZ.

É relevante analisar também a **experiência dos gestores dentro da máquina pública**. Para tal identificamos o tempo médio de experiência dos gestores na Administração Pública segundo a origem do mesmo²⁰.

²⁰ Tendo em vista que o objetivo é identificar a experiência do gestor em atividades administrativas não foi considerada para efeito de cálculo do tempo médio de experiência o tempo dedicado à realização de atividades acadêmicas, nem médicas.

Quadro 13 - Média de Anos de Experiência do Gestor na Administração Pública



Os dados demonstram que os servidores efetivos, ao lado dos cedidos da Administração Direta e Indireta são aqueles que possuem maior tempo médio no interior da máquina²¹. Como era de se esperar servidores oriundos do setor privado tem tempo médio de experiência na Administração reduzido – em torno de 7 anos no MS e 9 na FIOCRUZ. Ainda assim, pelo fato de serem do setor privado, um tempo médio de 7 ou 9 anos não pode ser considerado como ínfimo. Pelo contrário, demonstra que mesmo aqueles oriundos do setor privado tem uma interface grande com o setor público.

Por outro lado, os dados denotam que servidores oriundos da própria máquina tem baixa circulação no meio privado. Fica claro que, ainda que no MS este dado seja mais significativo, servidores efetivos tem pouquíssima experiência no setor privado, o que se por um lado fortalece a autonomia do poder público, por outro tende a enfraquecer a capacidade do poder público de compreender a lógica e demandas do setor privado.

Vale ainda a pena salientar que, no caso da política analisada, a estruturação do ambiente institucional foi realizada, precipuamente, por gestores com pouca experiência na Administração, mas elevada qualificação acadêmica. Já a operacionalização da política vem

²¹ A categoria *Aposentado* não será analisada em virtude do fato de contar com apenas um representante.

sendo levada a cabo por servidores com maior vivência dentro da máquina, conforme relata a antiga Diretora do DCIIS:

“Na verdade o meu papel ali foi um pouco de fincar a bandeira e estruturar todos os programas. Era essa minha missão. Aí a parte de execução e operabilidade até o Zich (atual diretor) tinha muito mais experiência por conta da trajetória dele em termos de execução dentro da Administração, mais de 30 anos operando como gestor no MDIC, então isso acabou sendo uma combinação de fatores muito positiva, eu vim com essa parte mais estrutural de institucionalidade, todos os programas de estruturação, as portarias, a parte regulatória, criou-se tudo isso. E em paralelo vem a parte da execução”(Ex-diretora do DCIIS).

Esta dinâmica, por sua vez, parece ter rendido bons resultados, posto que as metas do DCIIS vem sendo cumpridas, conforme se verá mais adiante. Os dados sugerem que se por um lado servidores oriundos da própria máquina tiveram maior capacidade para operacionalizá-la, por outro lado a construção de ambientes institucionais e políticas que anteriormente não faziam parte do conjunto de atribuições dos órgãos foram realizadas com bastante qualidade por servidores oriundos de fora da máquina administrativa. Este fato aponta para a necessidade de instrumentos de inserção de recursos humanos de fora da Administração para se viabilizar a construção de novas atribuições e ferramentas administrativas.

Não obstante ainda fazerem parte de nosso escopo de análise a trajetória acadêmica e a trajetória política dos gestores, não foi possível a identificação de nenhum padrão em nenhuma dessas variáveis. A diversidade de universidades nas quais se formaram e se aperfeiçoaram os gestores apresentou-se bastante ampla, o que conforme apontado pela literatura é fator de redução da coesão da burocracia. Quanto à trajetória política, em nenhum dos casos analisados os gestores sinalizaram filiação a partidos, denotando ausência de politização tanto da SCTIE quando da VPPIS.

Quanto ao destino dos servidores após o exercício de funções no MS e FIOCRUZ identificou-se que, comumente, os gestores vão para outros órgãos da Administração

Pública, seja porque foram aprovados em concursos públicos, seja para ocupar cargos em comissão em outras instituições. Não foi identificada nenhuma tendência de que ex-gestores viessem a ocupar cargos em empresas privadas, partidos políticos ou associações representantes de grupos de interesse, o que, segundo a literatura, enfraquecesse a possibilidade de cooptação dos gestores por empresas, partidos e associações.

Enfim, neste primeiro momento alguns pontos levantados mostraram-se relevantes: primeiro, a ausência de servidores de carreira no MS, situação já diagnosticada em estudos anteriores, abre uma grande oportunidade para que estes espaços sejam preenchidos por servidores oriundos de outras instituições, sobretudo ANVISA, FIOCRUZ e consultores privados. Segundo, não obstante a grande representação de servidores da Administração Indireta no MS e de servidores do próprio quadro da FIOCRUZ na FIOCRUZ, a parcela de servidores oriundos do setor privado é bastante significativa nos dois órgãos. Terceiro, a despeito de uma corrente da literatura apontar os cargos em comissão como um dos principais instrumentos de clientelização da Administração Pública e de sua conseqüente desqualificação profissional, no caso analisado o uso dos cargos em comissão possibilitou a inserção de servidores oriundos do setor privado com qualificação similar a dos servidores efetivos que ocuparam tais cargos. Quarto, o caráter restrito e específico do tema da política industrial de saúde aliada à reduzida matriz institucional que tem domínio do tema possibilitou a inserção de gestores com interesses convergentes no interior do MS, colaborando para o fortalecimento da autonomia do órgão e para a articulação junto aos outros órgãos públicos dos quais os gestores eram oriundos. Quinto e último ponto, é notável que servidores efetivos, em média, tem mais tempo de experiência na Administração Pública e menos na iniciativa privada que servidores de “fora” da Administração. Isto se por uma lado fortalece a capacidade de operacionalização da máquina, por outro impõe a necessidade de utilização de instrumentos de recrutamento flexíveis para se garantir o processo inovativo no setor público.

4.3) Apresentação das Ações do Programa Mais Saúde – Eixo Complexo Industrial da Saúde

A seguir são dispostas as medidas do Eixo do CIS sob responsabilidade do DCIIS/MS, DECIT/MS, CITEC/MS e VPPIS/FIOCRUZ e uma breve explanação sobre o estágio de desenvolvimento e resultados alcançados. A numeração das ações foi retirada de documentos do próprio Programa Mais Saúde. O primeiro algarismo (3) se refere ao Eixo do CIS e o segundo algarismo tem como referência uma das 15 medidas.

São expostos quadros com a definição de cada medida, a média do percentual de atingimento das metas físicas e financeiras (execução financeira) das ações por medida, e a média por instituição executora.

a) Departamento do Complexo Industrial da Saúde (DCIIS)

O DCIIS era responsável pela realização de 6 medidas. Cada medida era composta por 1 ação, exceto uma delas (3.6), que era composta por duas ações.

Quadro 14 – Medidas atribuídas ao DCIIS no Programa Mais Saúde

ÓRGÃO RESPONSÁVEL/ MEDIDAS/ AÇÕES	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FÍSICAS	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FINANCEIRAS
MS/SCTIE/DCIIS	101%	74%
3.1		
Implementar um Programa Nacional para Produção Estratégica do Complexo Industrial da Saúde, objetivando as necessidades da saúde, articulando o fomento à inovação e a política de compras governamentais, mediante parceria com o MDIC/BNDES, o MCT, unidades da federação e Ministério da Saúde.	230%	Ação não financeira
3.2		
Investir na rede de Laboratórios Oficiais de Medicamentos, estruturando a produção pública e a transferência de tecnologia de farmoquímicos estratégicos para o País.	80%	123%
3.3		
Investir nos produtores públicos de vacinas, dotando o País de capacitação tecnológica competitiva em novos imunobiológicos, com destaque para as vacinas contra pneumococos, meningococo C, dupla viral, heptavalente, rotavírus, gripe e meningites, febre amarela e leishmaniose.	100%	115%
3.4		
Fomentar a capacidade produtiva e de inovação nas indústrias privadas nacionais de medicamentos, equipamentos e materiais, em parceria com o BNDES e FINEP.	80%	92%
3.5		
Regulamentar e alterar a legislação de compras, para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado para produtos inovadores de alta essencialidade para a saúde.	133%	Ação não financeira
3.6		
Fomentar redes tecnológicas voltadas à regulação e à qualidade dos produtos de saúde, incluindo laboratórios de testes e certificação de produtos para a saúde.	42%	21%

Como se verifica, a média do percentual de atingimento das metas físicas sob responsabilidade do DCIIS foi superior a 100% - ainda que as metas financeiras não tenham sido atingidas (74%) - isto porque em duas ocasiões houve superação das metas previstas (Medidas 3.1 e 3.5). Não foi alcançado êxito absoluto nas medidas 3.2, 3.4 e 3.6. Na medida 3.3 também foi alcançada a meta prevista.

No que toca à medida 3.1 – Implementar um Programa Nacional para Produção Estratégica do Complexo Industrial da Saúde, objetivando as necessidades da saúde, articulando o fomento à inovação e a política de compras governamentais, mediante parceria com o MDIC/BNDES, o MCT, unidades da federação e Ministério da Saúde – a meta estipulada foi superada em 130%.

Um dos principais instrumentos que viabilizaram o atingimento da meta foi a assinatura, em dezembro de 2007, de um Termo de Cooperação e Assistência Técnica entre MS e BNDES com objetivo de implantar ações, programas e realizar estudos tendo em vista o desenvolvimento do CIS. Por este instrumento o MS assumia como obrigação a indicação de uma lista de produtos estratégicos para subsidiar o BNDES no apoio às operações de participação em seu Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (PADCIS).

A lista de produtos estratégicos foi estipulada por meio da Portaria nº 978, publicada em junho de 2008, que enumerava mais de 80 itens de interesse estratégico do MS, entre insumos, equipamentos e medicamentos. Tais itens teriam prioridade para o financiamento em pesquisa e incentivo de produção nacional.

O PADCIS, de certa forma, já era operado pelo BNDES desde 2004, como instrumento da PITCE, mas até então era denominado Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA). O Programa havia sido bastante exitoso, tendo financiado ao todo 49 projetos em um montante de R\$ 1,03 bilhão até 2006 (CAPANEMA, PALMEIRA FILHO e PIERONI, 2008).

Em 2007, a identificação da necessidade de continuidade de apoio ao setor, a experiência adquirida pelo corpo técnico do BNDES na operacionalização do programa e a

aproximação com o MS resultaram na reformulação e na ampliação do escopo do Profarma, renomeado Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (CAPANEMA, PALMEIRA FILHO e PIERONI, 2008).

Neste novo modelo, com prazo de vigência até 2012, o Programa se propôs a contribuir para a redução da vulnerabilidade da Política Nacional de Saúde e a promover a articulação entre as políticas industrial e de saúde por meio da disponibilização de cinco linhas de financiamento distintas: Profarma Produção, Profarma Exportação, Profarma Inovação, Profarma Reestruturação e Profarma Produtores Públicos (BRASIL, 2009b).

No que toca à medida 3.2 – Investir na rede de Laboratórios Oficiais de Medicamentos, estruturando a produção pública e a transferência de tecnologia de farmoquímicos estratégicos para o País – o DCIIS alcançou 80% da meta estipulada. O principal produto foi a negociação sobre o estabelecimento de nove parcerias público-privadas envolvendo sete laboratórios oficiais e dez empresas privadas para produção de 21 medicamentos não protegidos por patentes (BRASIL, 2009b).

Outra medida importante foi a assinatura, em 2008, de cinco documentos com impacto na produção nacional pública de medicamentos: um contrato entre Farmanguinhos e a empresa argentina Chemo, para a transferência de tecnologia de medicamentos para doenças respiratórias; um protocolo de intenção entre a empresa indiana Lupin e a FIOCRUZ, para a transferência de tecnologia de medicamentos contra a tuberculose; um protocolo de intenção com a Fundación Mundo Sano, da Argentina, para enfrentamento da malária; um memorando de entendimento entre Farmanguinhos, a empresa suíça Stragen Pharma e as empresas brasileiras Libbs e Biolab, para a transferência de tecnologia de medicamentos para a saúde da mulher; e uma portaria que estabelece critérios para os laboratórios oficiais adquirirem matérias-primas, tendo preferência à compra de insumos produzidos no Brasil (BRASIL, S/D:12).

Concernente à medida 3.3 – Investir nos produtores públicos de vacinas, dotando o País de capacitação tecnológica competitiva em novos imunobiológicos, com destaque para as vacinas contra pneumococos, meningococo C, dupla viral, heptavalente, rotavírus, gripe e meningites, febre amarela e leishmaniose – o DCIIS atingiu 100% da meta proposta.

Resultado importante foi a assinatura, em janeiro de 2008, entre o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/ FIOCRUZ) e a GlaxoSmithKline (GSK), de um contrato de transferência de tecnologia para produção de vacina contra rotavírus, tendo em vista o atendimento à demanda do Programa Nacional de Imunizações (PNI). A transferência de tecnologia e a nacionalização da vacina tem previsão de conclusão para 2013 (BRASIL, S/D; BRASIL, 2009b).

A medida 3.4 - Fomentar a capacidade produtiva e de inovação nas indústrias privadas nacionais de medicamentos, equipamentos e materiais, em parceria com o BNDES e FINEP - teve 80% de atingimento. Para tal contou com a expertise do BNDES no financiamento de suas ações e também com a FINEP, ainda que esta última tenha sido alvo de algumas críticas pelos gestores em virtude da morosidade de seu processo de concessão de financiamentos e prêmios.

A medida 3.5 – Regulamentar e alterar a legislação de compras, para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado para produtos inovadores de alta essencialidade para a saúde – cujo percentual de atingimento da meta chegou a 133%, tem papel crucial para a política industrial de saúde que o MS pretende implementar. Para o Ministério um dos principais mecanismos de indução da inovação na indústria é a utilização do poder de compra governamental para direcionar os esforços das indústrias em inovação.

Para que se procedesse à regulamentação e alteração da legislação de compras, tendo em vista permitir que o Estado utilize seu poder de compra como mecanismo indutor da inovação, foi criado em maio de 2008 o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), com o objetivo de iniciar a construção de um marco regulatório para o setor e reduzir os diferentes gargalos – legais, tributários, financeiros, entre outros – que tornam o Brasil fragilizam a indústria brasileira quando comparada às estrangeiras (BRASIL, S/D:12).

O GECIS é composto por representantes de quatorze instituições: MS (coordenador), MCT, MDIC, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Casa Civil, ANVISA, FIOCRUZ, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), BNDES, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e

Qualidade Industrial (INMETRO), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e ABDI. O grupo se reúne periodicamente e, em algumas ocasiões, promove os Fóruns de Articulação, nos quais estão presentes, além do GECIS, vinte e dois representantes da sociedade civil, notadamente do setor empresarial.

O propósito do marco regulatório em construção no interior do GECIS é de alterar a legislação de licitações (Lei 8.666) de forma a ampliar o poder de compra do SUS. Uma das propostas em análise é a criação isonomia tributária durante licitação para garantir que medicamentos nacionais tenham condições de disputa iguais aos importados (BRASIL, 2009b). Conforme depoimentos colhidos, um anteprojeto de lei já havia sido elaborado e encontrava-se, em maio de 2010, para apreciação na Casa Civil.

Outra providência importante concernente à medida foi a edição da portaria 9, em dezembro de 2008, determinando que laboratórios oficiais realizassem suas compras de insumos com empresas que produzissem suas matérias-primas no país, sempre que disponíveis (BRASIL, 2009b).

A medida 3.6 - Fomentar redes tecnológicas voltadas à regulação e à qualidade dos produtos de saúde, incluindo laboratórios de testes e certificação de produtos para a saúde - é a que, sob supervisão do DCIIS, possui o pior índice de desempenho. Apenas 21% das metas financeiras foram atingidas e 42% das metas físicas.

b) Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT)

O DECIT ficou responsável pela execução de três medidas, compostas, em sua totalidade, por nove ações.

Quadro 15 – Medidas atribuídas ao DECIT no Programa Mais Saúde

ÓRGÃO RESPONSÁVEL/ MEDIDAS/ AÇÕES	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FÍSICAS	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FINANCEIRAS
MS/SCTIE/DECIT	128%	172%
3.7		
Fomentar projetos de pesquisa em saúde no Brasil, com ênfase no desenvolvimento de produtos e processos com impacto na indústria e serviço da saúde, em cooperação com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e outros parceiros.	133%	220%
3.11		
Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.	129%	100%
3.12		
Fomentar a criação de centro de toxicologia para atender à demanda da indústria em itens prioritários para o SUS.	100%	0%

Assim como o DCIIS, as metas físicas estabelecidas para o DECIT foram superadas (128%). Entretanto, vale ressaltar que as metas financeiras também foram excedidas (172%), isto é, foi gasto mais do que o previsto.

A medida 3.7 – Fomentar Projetos de Pesquisa em Saúde no Brasil, com ênfase no desenvolvimento de produtos e processos com impacto na indústria e serviço da saúde, em cooperação com o MCT e outros parceiros - composta por quatro ações, teve como média do percentual de atingimento 133%. Um de seus principais produtos foi a assinatura pelo MS e MCT, em 23 de agosto de 2008, de uma parceria para a promoção de pesquisas em saúde, na qual se comprometeram em aplicar, até 2010, R\$ 500 milhões em projetos relacionados à saúde humana. Nesta parceria um dos principais resultados foi a elaboração da primeira linhagem de células-tronco do Brasil (BRASIL, S/d:12).

Relativo à medida 3.11 – Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS - o DECIT foi responsável por três ações.

O DECIT é responsável por realizar o parecer técnico acerca da eficácia, efetividade, custo e impacto financeiro das novas tecnologias apresentadas ao MS para incorporação, seja por universidades, empresas ou os próprios órgãos públicos. A decisão pela incorporação de dada tecnologia implica na inclusão do produto na tabela do Sistema Único de Saúde, isto é, o MS passa a ser obrigado a comprar aquele produto e fornecê-lo à população sempre que necessário.

O processo de avaliação da incorporação consiste na apresentação da nova tecnologia à Comissão de Incorporação de Tecnologias (CITEC) pela instituição que deseja incluir seu produto no rol de produtos disponibilizados pelo SUS. Após receber a tecnologia a ser avaliada, a CITEC solicita ao DECIT que realize estudos técnicos que servirão de subsídio para a discussão, no âmbito da CITEC, sobre a incorporação ou não da tecnologia avaliada. Por fim, a CITEC encaminha um parecer técnico ao Ministro, que decide, efetivamente, pela incorporação ou não do produto.

Ainda relativo à medida 3.11, outro resultado importante foi a consolidação e ampliação da Rede Nacional de Avaliação de Tecnologias em Saúde (REBRATS). A rede, composta por pesquisadores, irá fornecer os resultados das pesquisas de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) para o MS que as disponibilizará em um portal, de forma a subsidiar os gestores estaduais e municipais no processo de avaliação de incorporação tecnológica realizada por estes entes.

Segundo a diretora do departamento, o REBRATS ainda não está dentro dos moldes almejados pelo MS, o portal ainda seria “*um pouco hermético*” devido à linguagem excessivamente técnica das pesquisas. Deste modo, ainda que as metas tenham sido atingidas, ainda falta tornar as informações do portal mais acessíveis aos gestores.

A medida 3.12 – 100% de atingimento - consistia na construção de um Centro de Toxicologia no norte do país, tendo em vista a necessidade de atuação do MS em um cenário de alto número de intoxicados por drogas e venenos nesta região. Até o fechamento do trabalho o centro encontrava-se em fase de construção.

c) Comissão de Incorporação de Tecnologias (CITEC)

A CITEC foi responsável pela publicação de uma portaria que institucionalizou a Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde, visando a subsidiar a própria Comissão. A portaria foi publicada e a meta atingida em 100%.

Quadro 16 – Medidas atribuídas à CITEC no Programa Mais Saúde

ÓRGÃO RESPONSÁVEL/ MEDIDAS/ AÇÕES	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FÍSICAS	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FINANCEIRAS
MS/SCTIE/CITEC	100%	Ação não financeira
3.11		
Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.	100%	Ação não financeira

d) Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde (VPPIS)

A VPPIS era responsável pela execução de 2 medidas: Implantar o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde na FIOCRUZ (3.9); e Implementar projetos estratégicos da FIOCRUZ para suporte ao fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde no Brasil (3.15).

Quadro 17 – Medidas atribuídas à VPPIS no Programa Mais Saúde

ÓRGÃO RESPONSÁVEL/ MEDIDAS/ AÇÕES	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FÍSICAS	MÉDIA DO % DE ATINGIMENTO DAS METAS FINANCEIRAS
FIOCRUZ/VPPIS	81%	54%
3.9		
Implantar o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde na Fiocruz.	68%	50%
3.15		
Implementar projetos estratégicos da Fiocruz para suporte ao fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde no Brasil.	88%	56%

No caso da medida 3.9, a meta física foi atingida em 68% e a financeira em apenas 50%. Já a medida 3.15 teve 88% da meta física atingida, enquanto apenas 56% do desembolso foi efetuado. Dentre as ações executadas os principais resultados tangenciaram a assinatura de acordos para transferência de tecnologia para produção de medicamentos²², a internalização da produção de matérias-primas para produção de medicamentos²³, desenvolvimento de kits para diagnóstico²⁴, disponibilização de antirretrovirais na tabela do SUS²⁵, e o licenciamento compulsório de antirretrovirais.

²² Um acordo de transferência de tecnologia assinado pelo MS em janeiro de 2009 junto ao o governo cubano para produção por Bio-Manguinhos do Interferon Peguilado, medicamento usado para tratamento de hepatite C crônica.

²³ A internalização da produção de cristais de insulina, matéria-prima para medicamento usado no tratamento do diabetes.

²⁴ O desenvolvimento do kit brasileiro NAT HIV/HCV – sistema informatizado para testes de HIV/AIDS e de hepatite C.

O licenciamento compulsório do antirretroviral *Efavirenz* em 4 de maio de 2007 teve grande repercussão devido ao fato de ser a primeira que o Brasil decretava medida de tal teor. A medida foi tomada devido à recusa do fabricante em praticar no Brasil preços de mercado aplicados a países em desenvolvimento. Simultaneamente à imediata possibilidade de aquisição de genéricos do medicamento da Índia, o laboratório do Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos/ FIOCRUZ) passou a desenvolver esforços para produção nacional e deu início, em setembro de 2008, ao processo de registro do medicamento na ANVISA. O *Efavirenz* será produzido por consórcio entre FIOCRUZ e três laboratórios privados (BRASIL, 2009b:610).

4.3.1) Avaliação do Eixo do Complexo Industrial da Saúde do Programa Mais Saúde

Segundo avaliação do MS, ao cabo de dois anos a maioria das ações previstas para o Eixo do CIS atingiram as metas estipuladas. Mais ainda, verificou-se que os resultados mais positivos do Programa Mais Saúde, pelo menos em um primeiro período de implementação – 2008 e 2009 – referem-se às ações do Eixo do CIS (IPEA, 2009b).

Ainda segundo o estudo do IPEA (BRASIL, 2009b) o êxito do programa se deve, em grande parte, à articulação das propostas do Mais Saúde com outras políticas governamentais e o recebimento do apoio da indústria. Se pelo lado do setor público a implementação do programa previa estreita colaboração entre MS, MDIC, BNDES, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e unidades da Federação, pelo lado do setor privado a política também vem sendo exitosa no que concerne à sua capacidade de descentralização em direção aos atores privados - doravante capacidade de indução - isto é, sua capacidade de induzir as empresas a responderem conforme interesses do Estado. Em artigo sobre as medidas propostas no Mais Saúde o Presidente da ABIFINA tem argumentação consonante ao estudo do IPEA, para ele a convergência de interesses entre setor público e privado acerca de “uma indústria nacional autônoma, capaz de suprir o sistema público com os fármacos e os medicamentos imprescindíveis à manutenção da

²⁵ A disponibilização do antirretroviral Raltegravir na tabela do SUS.

saúde da população” levou a um processo de cooperação entre as duas esferas (OLIVEIRA, 2008).

4.4) Apresentação dos resultados e análise da Capacidade de Ação da burocracia

Nesta seção é analisada a influência que o perfil dos servidores recrutados na FIOCRUZ e MS tiveram na forma como foram desenvolvidas as ações do Programa. Para tal, buscou-se identificar, no discurso dos entrevistados, fatores relacionados à estrutura de recursos humanos que tiveram impacto no desenvolvimento das ações no que se refere às seis variáveis analisadas: continuidade; governabilidade; captação de informações; posicionamento frente a demandas particularistas; execução; e articulação e indução.

Buscou-se analisar as ações desenvolvidas desde a ótica das dimensões trabalhadas no estudo, isto é, foi feita a opção de se analisar as ações de modo agregado, salientando aspectos evidenciados nas entrevistas que tenham relação com as dimensões estudadas. Neste sentido, preteriu-se a análise de cada medida ou ação, separadamente, em prol de uma análise global da política e da influência que esta sofreu em virtude da estrutura de recursos humanos instalada nos órgãos em análise.

Conforme descrito no capítulo de Metodologia, no decorrer da pesquisa foram identificadas algumas tensões entre as variáveis, o que nos levou ao estabelecimento de três grupos, a saber: a) Continuidade e Governabilidade; b) Articulação, Indução e Execução; c) Captação de Informações e Posicionamento frente a demandas particularistas.

Estes grupos foram trabalhados de forma a se compreender qual é a dinâmica interna de cada um e, ao final, qual é a relação existente entre eles quando inseridos no contexto político-administrativo do governo federal.

4.4.1 Continuidade e Governabilidade

Antes de se iniciar a análise é importante que recapitulemos os conceitos trabalhados na seção. O termo continuidade, neste estudo, se refere ao comprometimento dos servidores com a continuidade de programas em andamento independentemente da coalizão política que assuma a direção dos órgãos.

Já governabilidade é entendida como as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, o sistema de intermediação de interesses, entre outros (DINIZ, 1995). Neste sentido a burocracia é entendida como um ator político que pode tanto bloquear como potencializar as ações programadas pelos políticos eleitos. Logo, neste estudo, o termo governabilidade indica a capacidade dos quadros políticos da instituição de, efetivamente, induzir a burocracia pública a concretizar as deliberações políticas oriundas dos atores democraticamente legítimos para tal.

Quanto à análise da estrutura de recursos humanos foram identificadas três características que condicionam tanto a continuidade das atividades realizadas quanto a capacidade do Estado de implementar novas ações que sejam de interesse dos governantes: o alto contingente de consultores contratados, sobretudo junto a organismos internacionais, atuando no interior do MS em atividades técnicas; o significativo número de servidores cedidos de outros órgãos públicos – seja da Administração Direta ou Indireta – ocupando cargos de direção e assessoramento no MS; e o reduzido quantitativo de servidores de carreira do MS ocupando cargos de direção e assessoramento no Ministério.

Tais características relativas à forma de provimento de cargos técnicos e gerenciais foram capazes de moldar uma estrutura de recursos humanos tecnicamente bastante qualificada e inovadora por um lado, mas extremamente instável, por outro lado.

A alta qualificação técnica obtida se deveu à flexibilidade que o mecanismo de contratação de consultores dá ao gestor no momento de seleção de funcionários, possibilitando a escolha de servidores qualificados conforme a sua necessidade específica no momento. Conforme diagnostica a ex-diretora do DCIIS: *“às vezes você pegando uma pessoa que tem*

um conhecimento especializado, de fora, ou de outro departamento, ajuda no desenvolvimento daquela atividade”.

A capacidade de inovação se deve ao fato de que ao trazer pessoas de fora da Administração, o gestor promove o intercâmbio de práticas e idéias entre Estado e instituições privadas. Enfim, a *expertise* técnica oriunda da alta qualificação aliada à possibilidade troca de experiências entre setor público e privado garante ao Ministério capacidade de inserir práticas e idéias atualizadas no serviço público, que anteriormente ele não tinha pessoal capacitado para implementar.

Por outro lado, a instabilidade dos quadros é fator de constante queixa dos gestores. Se por um lado a flexibilidade contratual permite a seleção de servidores mais adequados ao perfil que se demanda – quando comparado aos mecanismos de recrutamento comumente utilizados no MS - por outro a precariedade do vínculo empregatício termina por comprometer a permanência dos servidores no interior da máquina por períodos mais alongados.

“A OPAS é que viabiliza a contratação, mas é recurso do tesouro, repassado através de um termo de cooperação para a OPAS, e ela faz as contratações. Agora, a grande desvantagem é porque é sem vínculo; como consultor de um produto, então, você não tem vínculo. Pra contratação, a pessoa tem que passar por um interstício pra poder ser recontratado; então, o contrato tem uma série de problemas para o funcionário; então, com isso, nós temos uma alta rotatividade; muitas pessoas continuam fazendo concurso, passam, vão para outros lugares, voltam pro seu estado de origem e tal. Então, a nossa rotatividade é grande, em função desse tipo de vínculo precário.(...) Nós até temos consultores que estão aqui há muito tempo, mas você tem que mudar de projeto. Ele está num projeto da OPAS, depois vai pra outro”.(Diretor do MS 1)

Estes três fatores – *expertise* técnica, capacidade de inovação e instabilidade dos quadros - terminaram por dotar o MS de forte governabilidade e qualidade dos serviços prestados, mas por outro lado enfraqueceu a continuidade dos trabalhos. A capacidade do Estado de

efetuar mudanças nas políticas e de inserir práticas modernas inerentes ao tema foi potencializada com a inserção de servidores qualificados. Isto ocorre tanto pelo fato de que os servidores são qualificados e tem acesso às melhores práticas, quanto pela lealdade que se estabelece entre o consultor e o dirigente. Dado o fato de que o vínculo é precário, a lealdade do servidor se torna importante mecanismo para que o consultor assegure sua permanência na instituição, o que o leva a assumir posturas por vezes não contestatórias em relação a seus supervisores. Conforme depoimento de um gestor do MS, a lealdade aos superiores parece ser muito mais forte do que a possibilidade de cooptação por atores externos, hipótese sustentada na literatura:

“a maior força de cooptação é do contratante. Há uma tendência de que essas pessoas sejam muito submissas à hierarquia da própria estrutura pública. Porque muitas vezes quando se fala na captura do agente público se pensa no quanto ele é suscetível aos encantos de um interessado privado, externo. E acho que essa é uma preocupação enorme e todas as histórias recentes mostram isso de forma muito marcante. Agora minha impressão no nosso trabalho aqui, das pessoas que interagem conosco, o que acontece é um pouco mais inverso. São pessoas que ocupam cargos de livre provimento e tem responsabilidades de gerenciar em um ministério ou nessas agências elas tendem a procurar enxergar o que é importante para seus superiores hierárquicos. Eu acho que é compreensível. Em muitos casos acho que seria natural que se uma área do MS representa o interesse público então a pessoa que represente essa área, na medida em que consegue atender essa pressão que vem de cima ela faz isso no respeito do interesse público. Mas pode haver distorções, especificamente quando se pensa que a incorporação em boa parte dos casos é uma decisão que gera despesas, ou seja, compromete mais o orçamento, pode em alguns casos reduzir o espaço de iniciativa política da organização, já que ela compromete um recurso de maneira fixa. Uma vez incorporado um medicamento novo tem lá um tanto do orçamento que passa a ser gasto com isso nos próximos anos”.(Coordenador do MS 1)

Por outro lado, a instabilidade do quadro decorrente da precariedade do vínculo compromete de maneira significativa a continuidade dos serviços realizados. Considerando que a qualidade dos serviços realizados tem relação tanto com a capacidade técnica, quanto com o conhecimento da máquina, se por um lado a capacidade técnica é garantida no modelo atual, o conhecimento dos trâmites burocráticos fica bastante comprometido, sobretudo naquelas funções que tem maior exigência deste tipo de conhecimento. O relato da diretora do DECIT corrobora o argumento:

“em 2010, das 60 pessoas, estamos tendo que substituir 22 pessoas; então, 1/3 do nosso quadro está sendo substituído recentemente. Aí vem uma pessoa muito qualificada, mas tem que conhecer tudo, tem que conhecer os projetos, tem que conhecer os modos de operação, o sistema de informação; então, é todo um tempo que se leva... um, dois, três meses, até que a pessoa consiga produzir otimamente, esteja por dentro da sistemática”.(Diretor do MS 1)

Esta situação leva alguns analistas a buscarem alternativas que possam solucionar os problemas daí advindos. É comum a defesa de que a realização de concursos para o órgão – no caso o MS – é a chave para a solução do problema da qualificação e da continuidade. Algumas razões, entretanto, fundamentam argumentação inversa.

Convém, antes de se analisar estas alternativas, dividir o quadro de pessoal em duas categorias: quadro técnico e quadro gerencial, sendo o primeiro aquele restrito a atividades estritamente técnicas e o segundo relativo às atividades de direção e assessoramento (DAS 4, 5 e 6).

No que tange ao quadro técnico é necessário verificar quais são os instrumentos que o MS comumente utiliza ou pretende utilizar para prover seus quadros. Conforme diagnosticado por uma gestora do MS, dificilmente um determinado departamento poderá realizar concursos específicos para determinadas áreas.

Neste sentido, resta ao MS prover seus quadros por meio de concursos para todo o Ministério, da maneira pela qual foi proposto o concurso de Analista em Desenvolvimento Social. O problema desta forma de provimento está no fato de que o mecanismo não consegue aferir duas importantes características que estão estritamente vinculadas à

qualidade do serviço prestado e à permanência do servidor no órgão por longos períodos de tempo: a expertise dos recrutados no tema específico e o seu interesse nos temas tangentes ao setor.

A área de Ciência e Tecnologia é um setor marcadamente diferente do restante do setor de saúde. Este fato termina por “surpreender” os candidatos com atribuições que não eram esperadas e que tampouco possuem conhecimento específico sobre o assunto. Esta situação acarreta o desinteresse do recrutado sobre o tema e a sua incapacidade de contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento do setor. Isto é, o recrutamento por meio de concursos generalistas “consegue” suprimir os ganhos que se tem com a contratação de consultores – expertise e capacidade de inovação – sem ser capaz de prover a estabilidade que necessária para fomentar a continuidade do serviço do órgão.

No que se refere aos cargos de nível gerencial, a criação de carreiras verticais, isto é, realização de concursos específicos para o órgão com remuneração atrativa para servidores de alta qualificação técnico-gerencial também não é muito atrativa. Se por um lado carreiras verticais bem remuneradas são capazes de atrair servidores bastante qualificados, por outro se perde muito a capacidade de articulação junto a outros órgãos públicos e de inovação no setor.

Isto ocorre por três motivos. O primeiro motivo se deve ao fato de que servidores que estejam vinculados estritamente ao MS, perderão a capacidade de circulação e, logo de compreensão, dos outros órgãos da Administração. Esta inibição da circulação em outros setores do governo dificulta o processo de articulação dos órgãos e de políticas.

O segundo motivo diz respeito ao fato de que a ausência da incorporação de servidores oriundos do setor privado bloqueia a capacidade do órgão de promover inovações. Considerando que servidores que estejam inseridos no MS não tem mobilidade no setor privado, a possibilidade de intercâmbio de práticas – sobretudo em um setor tão dinâmico quanto é o de tecnologia da saúde – se vê extremamente comprometida, levando à redução da capacidade inovativa dos órgãos.

Por fim, dado o fato diagnosticado no estudo de que tanto servidores oriundos do setor privado quanto aqueles oriundos de outros órgãos da Administração Federal tem

qualificação técnica extremamente elevada, o único argumento em prol de carreiras gerenciais verticalizadas – qualificação técnica do corpo dirigente - se torna inconsistente.

Outra solução que, não obstante a retórica contrária ao seu uso é a que vem sendo posta em uso, sobretudo para a área técnica, é a utilização de consultores contratados para a execução de atividades. Esta solução, como já abordado anteriormente, garante a qualidade técnica dos contratados e o interesse pelo tema, entretanto, dada a precariedade do vínculo estabelecido entre servidor e Administração, a estabilidade do quadro se vê fortemente comprometida.

Após realização do diagnóstico da situação vigente, e da crítica a possíveis soluções apresentadas, este estudo se propõe a apresentar soluções que possam dar cabo, simultaneamente, da qualidade do serviço realizado, mediante contratação de funcionários qualificados, da preservação do espírito inovador na instituição mediante incorporação de pessoal oriundo do setor privado, da preservação da governabilidade dos políticos eleitos mediante estabelecimento de lealdade entre políticos e gerentes, da articulação de órgãos e políticas mediante recrutamento de servidores com circulação em outros órgãos da Administração, e de estabilidade dos quadros mediante recrutamento de servidores que permaneçam na instituição por períodos mais longos.

As soluções propostas diferem quanto ao objeto de incidência. Há uma distinção do perfil necessário para a área técnica e para a área de direção dos órgãos. Para a área técnica fica claro que é prejudicial a permanência de um modelo calcado unicamente na contratação de consultores. É necessário que o vínculo estabelecido entre servidor e Administração seja mais sólido, sem que isto, no entanto, incorra na incorporação de servidores pouco qualificados para a função ou desinteressados em exercê-la.

Dada a natureza peculiar do tema do CIS quando comparado aos outros setores do MS, torna-se premente que, para a área técnica, sejam feitos concursos específicos.

Através deste mecanismo é possível contratar não só servidores com experiência e conhecimentos técnicos para a área que se necessita, mas também com interesse pelo tema, o que contribui para a permanência deste na instituição. A utilização de servidores efetivos na área técnica também é importante para contrabalancear a governabilidade que se

fortalece quando se utiliza cargos de livre provimento para incorporação de servidores com papel de direção. A independência do corpo técnico em relação aos dirigentes – estes dependentes da lealdade em relação aos políticos – é necessária para que se preserve um mínimo de continuidade, para que políticas exitosas não sejam descartadas unicamente por conveniência política.

Já para os cargos gerenciais a política sugerida neste estudo é diferente. O estudo aponta para a necessidade se preservar instrumentos que permitam o recrutamento de servidores oriundos de outros órgãos públicos e do próprio setor privado, tendo em vista assegurar a capacidade do órgão de formar quadros com forte expertise e com articulações junto a outros órgãos da Administração. A expertise elevada, oriunda da incorporação de servidores com profundo conhecimento sobre o tema, acrescida da capacidade de articulação entre órgãos, advinda do conhecimento que servidores “de fora” do MS tem sobre outros órgãos, contribui para a execução de políticas com qualidade superior e grande abrangência.

Por fim, é importante também salientar que a preservação de um mínimo de discricionariedade no provimento de cargos em comissão assegura a governabilidade dos políticos eleitos e, conseqüentemente, a capacidade dos órgãos de implementar novas políticas, de inovar na Administração. Restringir a entrada de servidores de outras esferas – públicas ou privadas – na Administração pode minar a capacidade de inovar da Administração. Capacidade esta que, sobretudo quando relacionada ao tema da necessidade de inovações tecnológicas, tem ainda mais peso e importância.

A crítica a um modelo de provimento mais aberto reside na possibilidade de que, sobretudo em setores em que a prioridade política seja reduzida, haja uso clientelista dos cargos e partidarização de órgãos, acarretando a desqualificação de alguns setores da Administração. Tal questionamento, entretanto, é passível de resolução mediante o uso de certificações para ocupação de tais cargos. A avaliação de postulantes a cargos em comissão já vem sendo utilizada em alguns entes federativos e consiste em um novo instrumento para se garantir a qualidade técnica dos servidores sem que, para isso, tenha-se que sacrificar a necessária concessão de governabilidade aos políticos eleitos.

4.4.2 Articulação, Indução e Execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público

Primeiramente é necessário, novamente, recapitular os conceitos trabalhados. A articulação diz respeito à capacidade da burocracia de coordenar suas ações em conjunto com outros órgãos públicos e privados. A indução se refere à capacidade do Estado de analisar, monitorar e modelar as respostas dos outros atores às suas próprias iniciativas, tanto anterior quanto posteriormente à política. Por fim, a execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público se refere à capacidade dos órgãos de cumprir as metas que estão sob sua estrita responsabilidade, isto é, que não dependem da intervenção de outros atores.

Quanto à análise da estrutura de provimento dos cargos de alta gerência do MS foram identificadas três características que condicionam a capacidade de articulação, indução e execução das ações sob responsabilidade do próprio órgão público: o significativo número de servidores cedidos de outros órgãos públicos – seja da Administração Direta ou Indireta; o alto percentual de servidores oriundos do setor privado; e o reduzido quantitativo de servidores de carreira do MS.

Tais características relativas à forma de provimento de cargos gerenciais possibilitaram a modelagem de uma estrutura de recursos humanos capaz de promover políticas inovadoras no âmbito do MS e articuladas entre diversas instituições que compõem o CIS – ANVISA, BNDES, FINEP, MCT, MS, FIOCRUZ, ABDI, empresas privadas, entre outros.

Antes, porém, de explicitar a relação existente entre a forma de provimento e a capacidade de articulação e inovação, faz-se necessário explicar as relações existentes entre as diversas instituições e como se deu o processo de implementação das medidas que compunham o Programa Mais Saúde sob o enfoque das variáveis analisadas nesta seção.

Uma das principais razões que compeliram o governo a fortalecer a política industrial do setor da saúde foi a ausência de investimento por parte das empresas ligadas ao setor em pesquisa e desenvolvimento. Relatórios da ANPEI já diagnosticavam o baixo índice de inovação das empresas brasileiras oriundo deste baixo investimento em pesquisa. As razões para a ausência de investimento identificadas no decorrer da pesquisa podem ser

classificadas, a princípio, em quatro categorias: restrições regulatórias, financeiras, mercadológicas e técnicas. Digo a princípio porque tais restrições podem fomentar outras mais, e enumerá-las de forma exaustiva não é o objeto deste estudo.

Restrições regulatórias se referem à possibilidade de que a imposição de normas regulatórias excessivamente rígidas possa inibir os investimentos em tecnologia. Seja porque o processo de regularização de novos produtos se torna fortemente moroso, seja porque os parâmetros utilizados pelo órgão regulador se tornam excessivamente altos.

Restrições financeiras se referem à possibilidade de que não haja recursos financeiros disponíveis, seja no “caixa” das próprias empresas, sejam aqueles disponibilizados por bancos privados e públicos.

Restrições mercadológicas podem ser divididas em dois grupos. O primeiro se refere à ausência de garantia de que haja mercado para os produtos alvo de investimento, abrindo a possibilidade de que investimentos em produtos de alto valor agregado não encontrem mercado que possa garantir seu retorno financeiro, seja em razão da ausência de demanda para o produto, seja porque outros laboratórios passem a produzi-lo a custos mais baixos. O segundo grupo se refere à existência de incentivos para que as empresas permaneçam fazendo uso de uma política industrial conservadora, não investindo em inovações radicais.

Por fim, as restrições técnicas dizem respeito à capacidade técnica das empresas de produzirem determinado produto nas especificações adequadas e a preços competitivos. As restrições técnicas são, ao mesmo tempo, causa e consequência do baixo investimento em inovação. Se por um lado a ausência de investimento deteriora a capacidade das empresas de inovarem, por outro, a incapacidade técnica acumulada durante o período de baixo investimento se torna uma barreira cada vez maior para que haja novos investimentos. Seja porque o abismo tecnológico existente entre as empresas de baixa tecnologia e aquelas de alta tecnologia se torna ainda mais profundo, seja porque se instala uma cultura de “*cópia de produtos*” e de resistência ao investimento em inovação pelo empresariado.

Ao revisarmos todos os fatores que podem condicionar o investimento em inovação, percebe-se que a heterogeneidade de fatores implica, necessariamente, que a questão seja tratada desde uma perspectiva intersetorial. Isto é, não é possível construir uma política

industrial que se apóie apenas em uma das condicionantes da inovação. A inovação é, necessariamente, intersetorial, e para fomentá-la é necessária a atuação em rede dos órgãos públicos e privados capazes de contribuir para a superação dos gargalos técnicos, regulatórios, financeiros e mercadológicos. Conforme argumenta o Vice-Presidente de Produção e Inovação em Saúde da FIOCRUZ:

“seria um erro eu fazer um processo de gestão da inovação fechado na instituição. Eu tenho que ter parcerias tecnológicas. A inovação é um processo sistêmico. Então eu não posso fazer inovação sem que a ANVISA esteja envolvida, sem as empresas parceiras, sem ter outras instituições. O sistema de inovação fechado é um sistema ruim. (...) Se você lançar um produto inovador ele tem que entrar no mercado. Se não entrou no mercado não é inovação, é conhecimento. Então se eu não coloco no mercado sem que esteja a ANVISA aprovando, o MS e as empresas comprando e o setor produtivo produzindo, não é sustentável”. (Vice-Presidente da FIOCRUZ I)

No caso estudado alguns atores são fundamentais para a operacionalização do Programa Mais Saúde. Tendo em vista tal necessidade é que foi estruturado o GECIS, composto por representantes dos principais órgãos públicos ligados à política e, periodicamente, “visitado” pelo setor privado por meio dos Fóruns de Articulação com a Indústria.

A criação do GECIS, em 2007, foi, desta forma, a *“institucionalização de uma relação já existente no âmbito da política industrial de saúde”*. Desta maneira optou-se pela criação de uma estrutura formal que, na hipótese de um arrefecimento do apoio político à política, pudesse sustentá-la durante certo período de tempo.

O GECIS, desta forma, colabora para que a articulação dos órgãos “por cima”, outrora subjugada aos interesses pessoais dos dirigentes, pudesse se consolidar como política institucional, em que, seja qual for o dirigente que se incumba da função em um futuro próximo, possa dar continuidade à política nos moldes em que se construiu no presente. Nas palavras de um ex-coordenador do MS *“o GECIS foi uma ferramenta extremamente importante para catalisar e institucionalizar esse tipo de coisa. Sair da questão do tête-à-tête. O grande mérito do GECIS foi esse”*.

Se por um lado a criação do GECIS colabora para a redução da importância das relações pessoais entre dirigentes enquanto fator fomentador da articulação entre órgãos, por outro, tal institucionalização só foi possível após um período em que houve uma aproximação informal dos dirigentes em torno da política.

A necessidade de uma prévia aproximação entre os dirigentes se mostra, portanto, como fundamental condição para a articulação da política. E, para que haja esta aproximação, é crucial que os gestores tenham a compreensão do caráter multisetorial da política. E é justamente neste ponto onde a experiência dos gestores e diferentes órgãos funciona como catalisador da articulação entre os órgãos. No caso do GECIS é perceptível que os dirigentes envolvidos tiveram experiências não somente no órgão que comandam no momento, mas também em outros órgãos relacionados com a política. O depoimento de uma gestora do BNDES quando questionada sobre a participação de alguns atores nos Fóruns de Competitividade da Cadeia Farmacêutica, realizados a partir de 2003 corrobora o argumento:

“O Pedro Palmeira, que é o nosso atual chefe de departamento (do DEFARMA/BNDES). Do MS o Reinaldo Guimarães (atual Secretário de SCTIE) estava à frente, mas já havia estado à frente também no MCT. A Adriana Diaféria (ex-diretora do DCIIS/MS e atualmente gerente na ABDI) estava. O Zich que atualmente está no MS (atual diretor do DCIIS) estava no Fórum pelo MDIC. Estava também o Gadelha que hoje está na FIOCRUZ (atual Vice-Presidente da VPPIS). Também o Dirceu Barbano que estava no MS (ex-diretor do DECIT/MS) e hoje está na ANVISA (atual diretor)... Eles estão desde o começo. Vários deles já estavam na discussão só que com outro chapéu, entendeu?”.(Gestor BNDES 1)

A necessidade de provimento de cargos com servidores oriundos de outros órgãos tendo em vista a facilitação da articulação de políticas fica também clara quando se analisa outras medidas contidas no Programa Mais Saúde. No âmbito das ações sob responsabilidade do DECIT a trajetória do secretário em outros órgãos da Administração foi levantada pelos entrevistados como importante fator para a consolidação da política:

“desde o início do departamento (DECIT), em 2006, quando realmente o departamento começou a lançar editais, nós temos trabalhado em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, e algumas vezes também em parceria com outros ministérios. mas o principal é o MCT. E essa parceria, ela foi fomentada muito por uma questão pessoal mesmo, o desempenho pessoal do chefe do departamento; na época, que o diretor era o Dr. Reinaldo Guimarães; então, ele já tem uma trajetória de gestor em tecnologia; ele já tinha sido presidente da FINEP, então, ele tinha muito boas relações com o Ministério da Ciência e Tecnologia, conhecia muito bem todos os caminhos, e estabeleceu essa parceria, que nós mantemos até hoje” (Diretora do MS 1).

Neste processo de articulação entre os órgãos públicos, algumas relações mereceram maior consideração devido à significativa importância a elas atribuídas pelos entrevistados que compuseram as unidades observacionais da pesquisa.

Cinco instituições mereceram algumas considerações no estudo para efeito de análise da capacidade de articulação e indução junto ao MS e FIOCRUZ: BNDES, FINEP, ANVISA, Universidades e empresas.

As instituições podem ser agrupadas segundo o gargalo que podem ajudar a superar. Em linhas gerais, pode-se dizer que a ANVISA atua, precipuamente, na **questão regulatória**; BNDES e FINEP no provimento de **financiamento**; para garantia de **mercado** o MS e a FIOCRUZ tem papel preponderante; e para ampliação da **capacidade técnica** são atores importantes as Universidades e a FIOCRUZ. As empresas, enquanto beneficiários das ações tem interface permanente com todas estas instituições, em todos os âmbitos da política.

A **regulação** do setor de fármacos e medicamentos e materiais e equipamentos de saúde é realizada pela ANVISA, competindo a ela promover o controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária. Entre os anos de 2003 e 2007 a atividade de regulação foi o principal mecanismo indutor de inovação das empresas integrantes do CIS. A exigência de patamares mais elevados no que concerne às

especificações de produtos ligados ao CIS forçou as empresas a investirem na modernização de suas plantas, conforme salienta o entrevistado:

“Nesta primeira fase (do Profarma, de 2004 a 2007) a ANVISA vinha num processo de regulação, de apertar a regulação, no sentido de trazer boas práticas de fabricação no mesmo nível, ou nível próximo ao internacional, e nesta primeira fase o BNDES acabou apoiando muito a adequação das empresas farmacêuticas às boas práticas de fabricação”.(Gestor BNDES 2)

É importante salientar, no entanto, que a ação da ANVISA não se deu de forma isolada. Tratou-se de uma ação articulada entre ANVISA, MS e BNDES. Isto porque *“não adianta a ANVISA instituir uma regulação sem que se tenha uma infra-estrutura laboratorial adequada”*, não apenas porque é necessária uma análise técnica dos produtos que serão comercializados, mas também porque não se pode penalizar o consumidor *“que terá que ficar esperando por dois anos um laudo técnico da ANVISA para que possa consumir determinado produto”*.

O MS identificava os produtos estratégicos conforme critérios de valor agregado, interesse da indústria e demanda do SUS. Após esta identificação, conforme depoimento de um ex-gestor do MS:

“Fazia-se um mapeamento para ver se tinha algum laboratório capaz de fazer esse teste, qual era a capacidade operacional deste laboratório, quantos fabricantes nós tínhamos, identificávamos o volume que ia chegar de demanda. Se não tinha laboratório o MS ajudava ou criava o laboratório junto com a FINEP e o MCT. Se existia o laboratório, mas tinha que ampliar a capacidade operacional o MS fazia isso (dando apoio direto aos laboratórios oficiais, inclusive financeiros para aqueles que apresentassem os requisitos, e aos privados, por meio do Profarma do BNDES). Então a regulação já saía casada com este investimento em infra-estrutura.”(Ex-coordenador do MS)

Percebe-se, portanto, que o MS passou a coordenar a política industrial, identificando os setores prioritários, avaliando a capacidade da indústria nacional pública e privada, avaliando o interesse da indústria privada e direcionando seus esforços, ou para a

internalização da produção de medicamentos por meio de laboratórios públicos, ou induzindo as empresas privadas a fazê-lo através de financiamentos do BNDES.

“Tem produto que não tem competitividade no mercado que não dá para fazer uma ação de indução. Por exemplo, vacina. Você não teria interesse privado nesse setor para produzir em escala muito grande. (...) O setor privado vai filtrar aquilo que é mais conveniente sob o ponto de vista operacional e econômico. Já o governo não pode negligenciar alguns setores. A ideia é que você tenha atendida também estes setores. Por exemplo, doenças negligenciadas. Quais empresas privadas se preocupam profundamente com essas doenças? Mas isso, enquanto saúde pública, nós não podemos negligenciar uma ou outra enfermidade. E o que é feito nestes casos? Você utiliza os laboratórios públicos para produzir determinados medicamentos e produtos”.(Coordenador MS 2)

Quanto mais residual fosse o interesse privado na produção de determinado produto, seja porque o risco é alto, seja porque o preço e o valor agregado são baixos, maior seria a tendência que o produto fosse produzido pelo setor público, ou, pelo menos, em parceria entre setores público e privado.

No caso daqueles produtos passíveis de serem produzidos pela iniciativa privada, o MS indicou, por meio da portaria 978, quais eram aqueles de seu interesse prioritário. E em parceria com o BNDES, pôde disponibilizar **recursos financeiros** a taxas diferenciadas para tais produtos.

‘Em 2007 o BNDES assinou um termo de cooperação com o MS para renovação do Profarma. E qual era a ideia? A ideia era articular o nosso apoio à política industrial observando as prioridades da política nacional de saúde. Tentar fazer política industrial também olhando a necessidade do MS. Então o primeiro reflexo disso foi o termo de cooperação do BNDES com o MS. Em consequência dessas ações o MS editou, em 2008, a portaria 978, que listava os produtos estratégicos para o MS, cujo objetivo era dizer para nós,

para o BNDES, FINEP, para as empresas, quais são os produtos prioritários para o MS”.(Gestor BNDES 2)

Com a “*chegada do Ministro Temporão no MS em 2007, passou a existir uma maior aproximação entre MS e BNDES*”. Nesta aproximação, o Profarma que anteriormente disponibilizara recursos apenas para o setor de fármacos e medicamentos, passou a contemplar também outros setores do CIS.

Justamente em virtude deste generoso esforço por parte do BNDES na disponibilização de recursos para o setor de fármacos e medicamentos e, posteriormente, em conjunto com o MS, para todo o CIS, é que as restrições financeiras deixaram de ser um entrave para o investimento em P&D.

No caso estudado, dentre os quatro grupos de restrições listados, apenas as restrições financeiras são identificadas como superadas, sobretudo no setor de fármacos e medicamentos²⁶. Conforme relato do Presidente da ABIFINA:

“Hoje o problema do setor de farmacêutico não são recursos financeiros. (...) Na realidade, eu diria que está até sobrando recursos. Se você verificar em números anteriores da nossa revista, você vai ver depoimentos da Libbs, por exemplo, que fez um investimento há uns dois anos atrás, que ela foi procurada pelo BNDES. Ela sempre investiu, no setor farmacêutico, com recurso próprio, mas o BNDES ofereceu as linhas com tais facilidades e condições de juros realmente atrativos, e as indústrias farmacêuticas passaram a usar, porque é uma fonte de recurso local competitiva com o exterior”.(Presidente ABIFINA)

De 2003 a 2010, tendo em vista os crescentes volumes de crédito disponibilizados pelo BNDES, e a aproximação entre o MS e o BNDES, o crédito para o setor ficou mais acessível, deixando de ser um gargalo para o setor.

A abundância de recursos financeiros, entretanto, não significou o aumento do investimento em tecnologia. Não obstante a facilitação do crédito as empresas não vem investindo em

²⁶ No setor de produtos e equipamentos médicos, principalmente em virtude das empresas serem de menor porte, a capitalização para investimentos ainda é um obstáculo.

P&D conforme se esperava. Conforme diagnóstico de gestores do BNDES sobre as farmacêuticas nacionais:

“(as farmacêuticas nacionais) tem uma boa estrutura financeira hoje. Uma boa estrutura patrimonial, elas estão com dinheiro no bolso. Aliás, o que a gente vem discutindo aqui muitas vezes que a nossa capacidade de indução, neste setor específico, é bem limitada porque as empresas não precisam tanto do dinheiro, muitas vezes”.(Gestor BNDES 2)

Isto ocorre porque, na visão do empresariado nacional, a disponibilização de recursos não é suficiente para que o investimento em tecnologia se torne atrativo. Outros fatores são limitadores do investimento em inovação, sendo o principal deles a possibilidade de que não haja compradores para os bens produzidos após o investimento em pesquisa. Segundo um ex-gestor do MS o Brasil não tem o *“instrumento mais efetivo de indução da política industrial, que é a indução por meio da **garantia de mercado**”*.

A instituição da possibilidade de uso do poder de compra do setor público como mecanismo de indução da inovação no setor privado é assunto ainda bastante controverso, necessitando de alterações na legislação de licitações e provocando debates bastante profundos tanto no governo quanto na academia.

As sugestões giram em torno de propostas que dêem um tratamento isonômico às propostas dos fabricantes nacionais e os internacionais, onde o internacional, *“para vir competir, tem que ter a mesma qualidade do nacional”*. E em segundo lugar, isonomia tributária, em que seja concedida uma vantagem fiscal para *“compensar a disparidade de tributação”*.

O MS vem trabalhando para instituir o mecanismo e já elaborou um projeto de lei propondo algumas condições nas quais o empresariado nacional possa ser favorecido quando participante de uma licitação internacional. Dentre os atores pesquisados - MS, FIOCRUZ, ABDI, BNDES, ABIMO e ABIFINA -, é unânime o apoio à instituição do instrumento na legislação brasileira:

“o Brasil não tem o principal instrumento de política industrial que EUA, Inglaterra, Alemanha tem, que é o poder de compra. Você vai ver a seguinte

situação. Você chega no edital da FINEP, você desenvolveu uma tecnologia de diagnóstico fantástica, consegue 10 mi em um edital para desenvolver aquela tecnologia. Você desenvolve a tecnologia, quando ela já está pronta para ir para o mercado, você já está com a corda no pescoço, aí vem o fabricante tradicional de tecnologia similar vende aquilo a preço de custo. Então depois que você usou dinheiro público para desenvolver um produto que deu certo o Estado não tem como garantir para você uma compra mínima durante um período de tempo para garantir uma sustentabilidade à empresa que o próprio Estado ajudou a fomentar. Na verdade você pega um cidadão para disputar mercado com os tubarões, que não necessariamente tem um produto melhor. Você não tem este instrumento. Então o que acontece hoje? Você concede fomento, subvenções econômicas, para produzir uma tecnologia interessante, mas aquilo no final não consegue se consolidar como um produto. Você não consegue escala de produção daquilo. Porque na hora em que você conseguir seu produto na ponta e o MS fizer uma licitação você vai estar em uma vala comum. Você não tem nenhuma preferência em virtude de ter recebido dinheiro público para produzir aquilo”. (Ex-coordenador MS)

Outro fator mercadológico se refere aos incentivos para que as empresas invistam em P&D de produtos que são “cópias de produtos” já existentes. A política de genéricos e de licenciamento compulsório, por exemplo, é identificada por alguns entrevistados como um fator que deixa as empresas em posição confortável para não investir em P&D visando inovações radicais em sua linha de produtos:

“as nossas empresas estão todas confortáveis. (...) o mercado genérico continua se expandindo; o máximo de P&D que fazem é pra genérico, de equivalência, pra esperar a quebra de patente; é uma posição mais confortável do que eu investir pra desenvolver uma nova molécula (...).” (Vice-Presidente FIOCRUZ 2)

Apoiando-se nestes mecanismos as empresas ficam sem incentivos para investir em P&D para novos produtos. Essa é, justamente, uma das razões pelas quais Hoirisch (2010) argumenta que o instrumento de licenciamento compulsório não deve ser utilizado como

instrumento de política industrial, mas apenas como última alternativa de negociação em alguns casos especiais.

Por fim, tendo em vista a defasagem de porte e capacidade tecnológica entre as empresas nacionais e multinacionais, a disponibilização de recursos financeiros, regulatórios e mercadológicos pode não ser fator suficiente para que o empresariado nacional seja capaz de produzir e comercializar produtos a preços mais competitivos que as indústrias multinacionais.

A **capacidade técnica** dos laboratórios e das empresas, último grupo de restrições a ser exposto, é entendida pelos entrevistados como um ponto onde ainda é necessária a implementação de algumas ações.

Uma das possíveis alternativas é a facilitação da associação entre empresas e universidades - uma das grandes demandas do empresariado nacional. Para os empresários as barreiras impostas pela lei de licitações impedem que o setor privado se alie à universidade pública de forma eficiente tendo em vista a produção de novas tecnologias. Conforme argumenta o entrevistado:

“Se for discutir com uma universidade pública (...) temos um problema que aí vem o Tribunal de Contas, por exemplo, e coloca "se vai ter um convênio tecnológico com a Universidade A, tem que abrir um edital, senão você está protegendo A" (...). Ela tem que abrir uma licitação, deixar claro o que quer fazer... Isso são empecilhos burocráticos que estão no armário, daquele ranço de que se pensa que as coisas são sempre feitas com objetivos escusos que só atrapalham. (...) Porque senão tiver interesse da empresa, não vai acontecer. Dificilmente você vai conseguir duas empresas que tenham absolutamente e rigorosamente o mesmo interesse estratégico”.(Presidente ABIMO)

Outro ponto levantado diz respeito à preponderância que é dada ao incentivo à produção de artigos acadêmicos em detrimento do incentivo à produção de patentes. Segundo os entrevistados a política de financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) junto às universidades termina por privilegiar a pesquisa com fins unicamente acadêmicos e relega a segundo plano a pesquisa aplicada.

Enfim, a percepção colhida é de que alterações na lei de licitações que favorecessem a associação entre empresas e universidades e alterações nos critérios de reconhecimento e financiamento de pesquisas poderiam induzir a proliferação de pesquisas com objetivo de produção de novas tecnologias.

Todas as necessidades pontuadas e medidas tomadas no âmbito dos quatro grupos de “gargalos” demonstram que a política industrial de saúde deve ser levada a cabo a partir de uma lógica intersetorial. Junto a alguns setores como o regulatório e o de financiamentos o processo de articulação e a indução já está rendendo bons frutos. Para a questão mercadológica os esforços foram realizados, mas o processo ainda está em andamento. Já junto aos setores que influenciam o “gargalo técnico”, a articulação ainda não foi muito bem desenvolvida, necessitando ainda um longo caminho a ser percorrido.

A despeito do estágio no qual se encontra o MS e a FIOCRUZ no que toca à capacidade e articulação, indução e execução nas quatro dimensões analisadas, fica claro que há, pelo menos, a percepção pelos gestores acerca do caráter intersetorial da política industrial de saúde. A própria centralização da política industrial de saúde no MS, acompanhada da criação de uma rede institucional que vem operando de maneira articulada, são provas que nos permitem declarar que o MS vem buscando contemplar este caráter multisetorial do tema.

Dentre os fatores que viabilizaram a operacionalização multisetorial da política está a forma de provimento dos cargos de direção e assessoramento superior. Os dados obtidos e os relatos colhidos demonstraram que a circulação dos servidores em postos nos escalões superiores das diversas instituições que participam da política facilitou a articulação entre os órgãos e entre setor público e privado.

No caso do DCIIS, é visível a importância de que os escalões superiores tenham sido preenchidos por servidores com contatos e circulação em outras instituições, fossem elas públicas ou privadas, sobretudo em um momento em que se pretendia inovar, estruturando políticas que outrora não faziam parte do escopo de atuação do MS. O depoimento da primeira diretora do DCIIS, recrutada de fora do MS e atualmente na ABDI, acerca de sua experiência prévia como articuladora dos Fóruns de Competitividade, confirma o

argumento de que era necessário para a estruturação da política gestores com capacidade de articulação junto a outros setores:

“Antes de eu ir para o MS eu estava (na ABDI), nesse trabalho da biotecnologia, em que tive muita interface com muita gente, tanto do governo quanto fora dele. A gente teve uma dinâmica de umas sessenta reuniões para discussão das diretrizes nos fóruns de competitividade para estruturação da política. Aí acabei conhecendo muitas pessoas neste meio termo. (...) E aí o que aconteceu? Eu fui para o MS e fiquei lá pelo período de um ano. Basicamente estruturei todos os atos, portarias, decretos, para a implantação dos Programas relativos ao CIS. A gente fez uma forte gestão e interlocução com os atores, principalmente os laboratórios públicos e meu último ato foi o decreto de criação do GECIS para fazer a articulação intergovernamental dos temas. Porque não podia ficar uma coisa restrita apenas ao MS, muitas das medidas você depende destas interfaces com os outros ministérios”. (Ex-Diretor MS)

A pesquisa demonstra que o recrutamento de servidores com larga circulação em outros órgãos públicos e com consistentes interfaces junto ao setor privado facilita a construção de políticas inovadoras e articuladas entre as diversas instâncias.

O que ocorre, entretanto, é que recursos humanos com tal tipo de trajetória são, comumente, oriundos do setor privado ou de órgãos da Administração exteriores ao MS. Logo, restringir cargos de gerência para servidores do próprio órgão por meio da verticalização das carreiras gerenciais soa contraproducente, sobretudo em temas inerentemente multisetoriais e quando é necessária a introdução de novas atribuições aos órgãos.

A horizontalização das carreiras gerenciais consegue prevenir uma das principais limitações da Administração Pública Federal atual, que é a fragmentação de políticas, que leva, constantemente, a uma situação na qual os servidores “se identificam menos com a Administração Federal como um todo do que com seus ministérios e carreiras” (OCDE, 2010:24).

4.4.3 Captação de Informações e Posicionamento frente a demandas particularistas

Capacidade de captação de informações diz respeito à capacidade do órgão público de receber e assimilar informações advindas de outros atores, de forma a subsidiá-lo no processo de construção de soluções que sejam adequadas tanto aos anseios destes, quanto aos do próprio Estado. Já posicionamento frente a demandas particularistas diz respeito à capacidade do Estado de perseguir interesses coletivos em detrimento de particularistas.

Quanto à análise da estrutura de recursos humanos o estudo demonstrou que o fato do MS não possuir carreiras próprias consolidadas levou ao preenchimento de seus quadros de gerência quase em sua totalidade por servidores oriundos de outros órgãos públicos – sobretudo Administração Indireta - ou servidores sem vínculos com a Administração.

A partir desta constatação é possível conjecturar, no que toca às variáveis em análise nesta seção, de que o MS tenderia a ter frágil capacidade de se posicionar contra demandas particularistas e forte capacidade de captar informações advindas de outros atores.

Referente à capacidade do órgão de preservar sua autonomia a literatura sugere que a estrutura “aberta” de preenchimento dos quadros de gerência do MS geraria efeitos deletérios à capacidade do órgão de se posicionar frente a demandas particulares. A utilização de mecanismos de recrutamento que não se pautassem por critérios meritocráticos de seleção – cargos em comissão - abriria margem para o uso clientelista dos cargos, acarretando a desqualificação da burocracia, sujeição a interesses externos e redução da capacidade de se sobrepor a interesses particulares.

Por outro lado, a capacidade de captação de informações advindas de outros setores seria potencializada, em virtude da inserção que outros órgãos e mesmo o setor privado pudesse ter no MS por meio da ocupação de cargos em comissão no interior do órgão. O estabelecimento de laços entre MS e outros setores se daria por meio da infiltração de “representantes” de outros órgãos e setor privado na estrutura do MS, contribuindo para aumentar a responsividade do MS junto a outros setores.

Partindo-se deste desenho buscou-se verificar em até que ponto ele se confirmava no objeto em análise. A conclusão que se chegou foi de que, no que toca à capacidade de se posicionar frente a demandas particularistas, não obstante o formato “aberto” de

recrutamento, foi possível a consolidação de uma burocracia coesa, capaz de preservar a *autonomia* do órgão.

A despeito de a literatura sugerir que mecanismos personalistas de recrutamento não são capazes de construir uma burocracia com tal perfil, no caso estudado esta possibilidade existiu. Ainda que nomeações para cargos comissionados se pautem mais em critérios pessoais do que de mérito, a utilização da FIOCRUZ - instituição que vem sendo o “*celeiro da discussão do CIS enquanto produção teórica nos últimos vinte anos*” - como matriz institucional para provimento de recursos humanos terminou por favorecer a consolidação de três características fundamentais para a construção de uma burocracia coesa tal qual nos modelos propostos na literatura: a *expertise* técnica, estabelecimento de redes informais internas e a convergência de interesses acerca dos objetivos da política.

Já no que toca à capacidade de captação de informações, pode-se dizer que dois fatores relacionados à estrutura de recursos humanos foram bastante significativos para potencializar a capacidade do MS de se *inserir* no setor: a *expertise* técnica dos servidores que passaram a gerir a política industrial de saúde e a capacidade de articulação que estes servidores trouxeram ao MS.

a) Coesão e Capacidade de se posicionar frente a interesses particulares

Uma das pontuações do estudo se refere ao fato de que na ausência de um corpo burocrático institucionalizado no MS, a Administração Indireta – sobretudo FIOCRUZ e ANVISA – se tornaram órgãos formadores de recursos humanos para a Administração Direta, que terminou por incorporá-los mediante mecanismos flexíveis de recrutamento, principalmente cargos em comissão.

A utilização de uma matriz institucional restrita de formação de recursos humanos possibilitou que se formasse uma rede entre os dirigentes dos principais órgãos públicos responsáveis pela implementação da política com as três características levantadas na literatura fundamentais para consolidação de um corpo de servidores coeso: *expertise* técnica, redes internas informais e interesses comuns entre os servidores.

Referente ao **estabelecimento de redes internas** – “elementos não burocráticos da burocracia” – pode-se dizer que no caso estudado a sua consolidação se deu por dois motivos. O primeiro está ligado à própria lógica dos cargos em comissão na qual se permite que o recrutador nomeie servidores com os quais já tem laços pessoais preestabelecidos. O segundo motivo é a estreita base da qual é oriunda grande parte dos gestores do MS. Como grande parte dos recrutados são oriundos de uma reduzida base institucional – precipuamente FIOCRUZ e ANVISA – há uma tendência que, mesmo que a nomeação não ocorra em virtude de uma relação pessoal anterior, já exista algum laço informal preestabelecido. O depoimento do Vice-Presidente de Produção e Inovação em Saúde confirma a assertiva:

“A minha própria entrada aqui favorece (a capacidade da FIOCRUZ e do MS de implementar políticas em conjunto)...Por exemplo, o ministro trabalhava comigo na Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ. Eu já tinha uma articulação com o Reinaldo Guimarães (atual Secretário da SCTIE) anterior. O Paulo Buss que era o presidente que me indicou aqui e depois o Paulo Gadelha me manteve...Quer dizer, hoje você tem uma rede de pessoas que está levando a essa convergência política. A rede de pessoas - de dirigentes - da FIOCRUZ é uma mesma rede técnico-burocrática anterior. A matriz é a FIOCRUZ, tem um pouco do Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A FIOCRUZ de alguma forma formou as pessoas que estão na rede. Só para te dar um exemplo: Reinaldo foi Vice-Presidente da FIOCRUZ de pesquisa, Gerson Penna - secretário de Assistência à Saúde, que é quem compra nossos produtos - foi diretor da FIOCRUZ. O ministro era da ENSP. Então a matriz de pessoas são todas pessoas que fazem parte de uma rede técnica, acadêmica e política anterior e isso favorece essa interação”. (Vice-Presidente FIOCRUZ 1)

Afinal, seja voluntária – em virtude do uso das nomeações - ou involuntariamente – devido à reduzida matriz institucional de formação de recursos humanos -, nota-se que no caso estudado já havia uma rede informal preestabelecida entre os servidores que vieram a ocupar cargos no MS.

Já no que toca à **convergência de interesses** entre os recrutados pode-se dizer que o fato de grande parte dos nomeados ter a mesma origem institucional ou, pelo menos, terem trajetórias parecidas, terminou por contribuir para que se desenvolvessem preferências comuns entre os servidores no que toca aos objetivos institucionais do CIS. Isto é, houve uma convergência de intenções sobre o rumo a ser tomado pelo MS no âmbito do CIS, construída a partir dos mecanismos de cargos em comissão, conforme aponta o Vice Presidente da FIOCRUZ:

“a estabilidade da política atual se deve à FIOCRUZ (...). Essa rede de pessoas que foi montada te garante uma convergência de políticas. A estrutura do ministério é frágil e vulnerável, eu não sei quem será o próximo ministro, quem será o próximo secretário, qual partido que ele vem, qual matriz que ele vem e qual visão de mundo que ele tem, mas posso te garantir que a visão da FIOCRUZ do ano que vem será muito próxima da que é hoje”.(Vice-Presidente FIOCRUZ 1)

No que toca à **capacidade técnica**, não obstante a crítica da literatura, sobretudo internacional, quanto ao uso clientelista dos instrumentos de cargos em comissão e a conseqüente desqualificação da burocracia, o estudo identificou no MS uma burocracia com grande *expertise* lastreada em alta qualificação acadêmica e relevante experiência na área. Ao contrário do que se pudesse supor, a qualidade técnica da base institucional de recrutamento terminou por garantir que o uso do instrumento pudesse realmente ser direcionado para o atingimento de um dos objetivos para o qual foi projetado, isto é, trazer para o interior dos órgãos qualificação técnica que eles não possuam.

Esta *expertise*, por sua vez, é que deu legitimidade ao órgão público para atuar de forma autônoma, negociando junto ao setor privado e impondo suas decisões, quando assim fosse mais adequado ao atendimento do interesse público.

Exemplo que corrobora a afirmativa foi o caso do licenciamento compulsório do *Efavirenz*. A consolidação e interpretação do arcabouço jurídico pelo MS lhe permitiu realizar o licenciamento compulsório sem que houvesse contestações jurídicas que inviabilizassem a

medida, tampouco um movimento posterior de desinvestimento no país, a despeito de todas as pressões exercidas por outros atores, conforme demonstrou estudo de Hoirisch (2010):

“No âmbito internacional, o maior problema foram às pressões. A partir do momento que a indústria norte-americana teve a percepção de que ia sair à licença, eles começaram a emitir notas. A Câmara Americana de Comércio também levantou alguns argumentos como a fuga de investimentos do país e o fato de que as empresas seriam desestimuladas a realizar as atividades de pesquisa no país. Além disso, alguns escritórios de advocacia no Brasil, que trabalham com propriedade intelectual fizeram um movimento para mostrar que o país iria perder inovação, que poucos laboratórios iriam querer entrar no Brasil e que certamente iriam deixar de registrar medicamentos no Brasil”. (HOIRISCH, 2010: 126)

Não obstante tais pressões a decisão foi mantida e validada juridicamente, e conforme as conclusões da autora, não houve movimentos de redução do investimento no país pelas empresas envolvidas no processo (HOIRISCH, 2010).

A fala do Presidente da Abifina, representante da classe empresarial nacional, acerca do poder de decisão do MS a respeito da composição da listagem de produtos estratégicos a ser incluída na portaria 978 corrobora o argumento acerca da autonomia do MS para tomada de decisões:

“Nessa próxima semana o Ministro Temporão vai apresentar uma atualização da portaria 978, com a inclusão de novos produtos. Evidentemente que a definição de compras é do governo; ele é que paga, ele é que é o dono do dinheiro, né? Quais são os produtos prioritários para a área da saúde, quem tem que dizer é o governo”. (Presidente ABIFINA)

O exemplo é relevante tendo em vista que a incorporação de produtos na listagem da portaria pode ser considerada como um grande atrativo para as empresas, na medida em que é condicionante para o recebimento de benefícios em contratos de financiamento junto ao BNDES. Logo, a constatação pelo empresariado de que o Ministério é autônomo para

tomar tal decisão é importante indicador de que o MS consegue guardar autonomia em suas decisões frente ao setor privado.

Enfim, se nos exemplos de burocracias consolidadas e coesas como a francesa e a japonesa a *expertise* técnica foi obtida por meio de mecanismos meritocráticos de seleção e os laços informais e a convergência de interesses que se estabeleceram se deram em virtude da estreita base de formação destes profissionais (o número de universidades que se especializam em formar profissionais para o setor público era reduzido) (EVANS, 1995), resultando em uma burocracia altamente qualificada e com laços internos bem estabelecidos; no caso do MS o instrumento dos cargos em comissão é que foi o meio utilizado para se constituir uma coesão burocrática. No caso estudado, não obstante a não utilização de mecanismos formais de recrutamento foi possível se constituir uma burocracia coesa, com *expertise* técnica, redes informais internas estabelecidas e interesses convergentes, capaz de se sobrepor aos interesses de outras organizações dos setores público e privado no decorrer das ações desenvolvidas no âmbito do CIS.

b) Abertura e Captação de Informações

Se por um lado o MS foi capaz de agir de forma autônoma em vários momentos, como bem se demonstrou acima, por outro lado é importante salientar que ele tampouco se absteve da preocupação de compreender quais eram os interesses dos outros atores e qual era a lógica de atuação das instituições inseridas no CIS. Para tal a *expertise técnica* dos servidores que passaram a gerir a política industrial de saúde e a **capacidade de articulação** que estes servidores trouxeram ao MS foram fatores fundamentais.

O fortalecimento da *expertise técnica* teve como primeiro passo a descentralização da política industrial de saúde do MDIC em direção à pasta a qual tivesse ela “*mais aderência*”, no caso o MS. A descentralização da política para as unidades mais próximas ao tema colaborou para que se aumentasse a capacidade dos órgãos públicos de compreensão da dinâmica afeita ao setor. Isto é, a descentralização foi capaz de aproximar o setor produtivo da área de saúde à parte do setor público que tem *expertise* para tratar do tema, conforme relata o Presidente da ABIMO:

“Ocorre que essa intersetorialidade que há no setor de saúde, que passa pela Receita Federal, pelo MF, MCT, às vezes até pelo Itamaraty, como foi o caso, havia a necessidade de se convergir a política para um único gestor. Mas que entendesse das questões específicas da saúde. Então o primeiro grande modelo foi tentar ter o MS como o agente único, o gestor da política industrial de saúde. Isso a PDP definiu. Se você analisar é um dos únicos segmentos que não está sendo coordenado pelo MDIC, a coordenação se dá pelo MS. Quem coordena, acompanha e conhece as necessidades”. (Presidente ABIMO)

A partir daí, decorrente da escassez de recursos humanos do MS com conhecimento acumulado sobre o CIS, a Administração Indireta foi utilizada como fonte de recursos humanos para estruturação das áreas do MS responsáveis pelo desenvolvimento das políticas do CIS. Ocorreu que, a *expertise* técnica dos burocratas ao invés de colaborar para o insulamento do órgão, como ocorrido em outras situações identificadas no referencial do estudo, contribuiu para que a burocracia pública tivesse maior capacidade de compreensão da lógica setorial e pudesse “fornecer respostas mais adequadas” ao setor privado e a outros órgãos públicos.

Um dos exemplos mais salientes da influência que a *expertise* técnica tem na capacidade da burocracia de compreender os setores e fornecer melhores soluções se deu durante a estruturação do consórcio para produção do *Efavirenz*, tão logo se deu seu licenciamento compulsório:

*“A rationale da formação do consórcio a princípio, nos pareceu a mesma lógica que o Ministério usa para comprar os anti-retrovirais no mercado nacional, o MS nunca coloca 100% da demanda em um único produtor. Utilizando essa mesma lógica para o Insumo Farmacêutico Ativo (IFA), Farmanguinhos/FIOCRUZ achou que seria interessante a formação de um consórcio, primeiro porque haveria três empresas trabalhando em paralelo, diminuindo o risco de uma empresa não conseguir chegar ao *Efavirenz*/IFA, ou seja, que realmente atendesse aquilo que Farmanguinhos desejava para a formulação que foi desenvolvida, segundo porque se faria uma divisão equânime, evitando que se perdesse tempo discutindo condições de licitação*

(Lei 8.666) a cada compra que fosse ser feita. Uma licitação pública naquele momento representaria uma perda de tempo e, principalmente, perda de competências porque haveria certamente uma canibalização e a empresa vencedora teria muita dificuldade para cumprir o que foi acordado.”
(Entrevistado: HOIRISCH, 2010)

A *expertise* sobre o assunto por parte da FIOCRUZ garantiu um melhor entendimento da realidade das empresas farmacêuticas nacionais e do próprio mercado de fármacos e medicamentos – conhecimento que o MDIC teria mais dificuldade em obter caso fosse ele o responsável pelo processo -, o que possibilitou ao Estado fazer a seleção das empresas da melhor maneira possível, alterando o proposto pela lei 8.666. Neste caso a *expertise* garantiu a inserção. Na verdade, o entendimento sobre o tema, acrescido de uma concepção de articulação entre Estado e setor privado, levou os burocratas a atuarem de forma mais aberta junto às empresas, acarretando a provisão de melhores soluções ao setor privado para os fins desejados pelo setor público.

O segundo fator responsável pelo fortalecimento da capacidade de captação de informações foi a incorporação de servidores com alta **capacidade de articulação** junto a outros órgãos. O preenchimento dos cargos de gerência do MS por servidores com larga circulação em outros órgãos públicos ou privados afeitos ao tema possibilitou ao MS se atentar de maneira mais sólida para a necessidade de incorporar outras instituições no processo de discussão da formulação e implementação da política industrial de saúde. O depoimento do Presidente da ABIMO acerca do processo de consolidação de uma visão consensual sobre o CIS entre organizações públicas e privadas ilustra o argumento:

“Esses atores (atuais gestores do MS, FIOCRUZ, ANVISA, entre outros órgãos públicos) não estavam todos juntos. Houve um momento de convergência, tanto do setor público quanto do setor privado, com uma visão mais construtiva, ocuparam posições que permitiram fazer um novo modelo”. (Presidente ABIMO)

Esta percepção, por sua vez, gerou a necessidade de se institucionalizar canais de negociação e articulação entre as diversas organizações, de forma que o MS pudesse

compreender quais eram os interesses de cada ator e pudesse tomar medidas efetivas no âmbito da Política.

A manutenção de um fluxo de informações constante entre os diversos atores terminou por garantir que o MS pudesse se munir de informações e oferecer incentivos adequados para que as demais instituições agissem conforme suas intenções.

Conforme declaração de alguns entrevistados, desde 2003, com a retomada da política industrial de saúde, tem havido uma maior predisposição dos atores públicos em ouvir o empresariado setorial. O Presidente da ABIMO confirma:

“(...) o poder público, o MS que é o órgão específico para tratar dessas questões, nos deu ouvidos. Tinham pessoas nos cargos dispostas a ouvir e por outro lado um setor produtivo disposto a contribuir, não apenas a criticar. (...) Então houve uma sinergia, uma convergência positiva”. (Presidente ABIMO)

São abundantes os relatos de fóruns, seminários, conferências e reuniões realizadas nas quais estavam presentes tanto o setor público quanto o privado. Desde 2003, com o início das discussões nos Fóruns de Competitividade da Indústria Farmacêutica representantes dos mais diversos órgãos – ANVISA, MDIC, MS, FIOCRUZ, ABDI, empresas, entre outros - vem se aproximando e ajustando seus discursos, conforme relata o Vice-Presidente de Produção e Inovação em Saúde da FIOCRUZ:

“Uma das consequências das ações do CIS é que tem que ter parceria público-privada. Houve os Fóruns de Competitividade, os Fóruns do Setor Produtivo, a gente faz uma série de seminários nos quais chamamos o empresariado, ou seja, as relações são muito próximas. O ministro Temporão faz diversas viagens ao exterior liderando uma comitiva de empresários. Eu sempre estou nessas viagens. Todas as que o ministro fez eu estava presente. Então há uma relação próxima mas não promíscua. Esse é um tema muito importante”.(Vice-Presidente FIOCRUZ 1)

O grupo de atores que se envolveu no tema não era muito amplo, o que favoreceu o alcance de certo grau de consenso acerca de quais medidas eram necessárias. Conforme salienta o entrevistado:

“A saúde você tem sempre os mesmo atores. Quem estava no MS, está na ABDI, está na ANVISA, na FIOCRUZ... É natural que esse grupo se conheça. Não exatamente trabalhando com as mesmas coisas. Mas, alguns assuntos que em algum momento convergem, você acaba conhecendo”.(Diretor MS 2)

O resultado deste processo foi que, pouco a pouco, foi-se criando massa crítica e uma “convergência positiva (de intenções e argumentos) entre os diversos entes - BNDES, FINEP, MDIC, FIOCRUZ, empresários, entre outros”.

Não que as intenções sejam sempre idênticas entre todos os atores. As divergências são comuns, mas em menor intensidade do que os interesses convergentes, conforme salienta uma gestora do BNDES:

“então lógico que o BNDES quer trabalhar junto com o MS, mas o nosso objetivo primeiro é desenvolver a indústria. Então tem uma interseção com os interesses do MS, mas nem tudo. Você tem aqui, política industrial de um lado e política nacional de saúde do outro lado. (...) Por exemplo, tem produtos de alta tecnologia que às vezes a demanda pública ainda não é relevante, mas que o BNDES acha que aquela tecnologia é muito importante, porque vai capacitar a empresas a dar um salto e dali em diante ela possa se tornar uma empresa maior e cada vez oferecer mais produtos, garantindo uma independência maior do país na produção. Às vezes a visão do MS é mais imediata porque eles tem urgências que precisam atender. (...) Geralmente a SCTIE tem uma visão mais parecida com a nossa. Eles estão na interseção. E recebem pressão lá também (das outras secretarias)”.(Gestor BNDES 1)

O principal conflito parece ser aquele oriundo do duplo papel ao qual o MS é incumbido, de ao mesmo tempo, prover assistência à população e desenvolver o parque industrial setorial. O entrevistado explica como se dá o conflito:

“Tem esse dilema, que eles dizem que é um dilema permanente, por um lado tem que comprar remédio barato, isso pode ser importado ou nacional, o importante é fornecer às pessoas. Mas por outro lado se você não estimula a indústria nacional, no longo prazo você está cada vez mais distante dessa disponibilidade de remédio barato, porque cada vez mais você depende de fornecimento externo, patentes (...)”.(Gestor BNDES 1)

Esta discussão, entretanto, parece se restringir, sobretudo, ao interior do MS - entre a SCTIE e outras secretarias - e aos espaços de discussão que tem foco mais na assistência, como são as Conferências de saúde, nos quais a presença da sociedade civil é mais intensa.

Já no interior dos grupos que participam das discussões sobre política industrial de saúde exclusivamente, as opiniões são bastante convergentes. O discurso sobre a necessidade de se induzir as empresas por meio de incentivos financeiros, técnicos e, sobretudo, mercadológicos, é argumento comum ao MS, FIOCRUZ, ABDI, BNDES e associações empresariais.

Um exemplo bastante interessante da forma como Estado e empresariado se aliaram é o processo de quebra e não renovação de patentes, implementada pelo Estado e apoiada pelo setor privado nacional. Conforme é exposto na passagem abaixo, o posicionamento do governo federal e do empresariado nacional frente às multinacionais passou a impedir a prorrogação de patentes, beneficiando o setor privado brasileiro, que passou a produzir medicamentos genéricos antes protegidos:

“As farmacêuticas multinacionais, durante algum tempo, vinham conseguindo, junto à Justiça Federal, prorrogação dos prazos das patentes. Existem casos de patentes com quase 40 anos; a lei dá 20 (anos), e eles vinham conseguindo na Justiça por falta de esclarecimento e especialização da Justiça. Mas de quatro anos pra cá, nós (os empresários) estamos atuando colocando informações nos processos que pedem prorrogação de patentes, sobre a importância do medicamento para saúde pública, valor econômico, etc., etc., e os juízes mudaram completamente a tônica. (...) elas (as farmacêuticas) ficavam depositando umas patentes adicionais, que são verdadeira maquiagem, e

pediam que o prazo fosse prorrogado, para contar a partir da data daquela outra patente;... Mas aí a justiça disse: “Não! Chega desse festival aí. É genérico, e vai pro mercado, tabela”. Então, em função disso, esses grandes laboratórios multinacionais viram que não dá mais a via judiciária para eles ganharem o mercado; eles têm que reconhecer que o poder público, no caso o Ministério da Saúde, é um grande comprador; 25% de todas as compras de medicamentos, de todo o faturamento, é para o setor público; o SUS tem uma importância enorme”. (Presidente da ABIFINA)

Nota-se que a abertura dos órgãos públicos incumbidos de coordenar a política aos setores empresariais nacionais proporcionou uma maior capacidade de captar informações, oferecer respostas mais adequadas ao setor, e promover o consenso acerca das ações que deveriam ser tomadas.

Outro exemplo importante desta capacidade do MS de captar informações e oferecer soluções adequadas foi a inclusão do setor de materiais e equipamentos médicos no PROFARMA 2. A abertura de canais de negociação entre setor público e privado possibilitou que o MS captasse as demandas das empresas de equipamentos médicos e oferecesse soluções mais adequadas, como foi a inclusão do setor no Profarma:

“Então começamos (a ABIMO) mostrar os dados do setor de materiais e equipamentos a diversas autoridades envolvidas. Fomos ao MS, ao MCT, ao MDIC, iniciamos com o próprio BNDES mostrando ao pessoal do DEFARMA a importância do setor. Foi um processo de apresentação de um setor e de construção. (...) Nós começamos a levar essas informações sobre a importância do setor aos diversos fóruns e isto começa a criar um movimento de consciência, você começa a criar uma massa crítica. Onde a primeira questão é por que este setor ficou fora do Profarma? E ficou fora do Profarma não por questões políticas, foi por falta de conhecimento. Então o que aconteceu? Quando isso começou a se tornar público perceberam que faz todo o sentido também apoiar este setor.” (Presidente ABIMO)

A inserção do setor de materiais e equipamentos em saúde no Profarma 2 como resultado da apresentação do setor em Fóruns junto ao governo demonstram quão importantes são os mecanismos de captação de informação implementados pelos gestores que lideravam a política industrial de saúde.

c) Considerações

A pesquisa indicou que os mecanismos utilizados para consolidação dos quadros de gerência do MS foi capaz de, durante o período analisado, conformar uma burocracia que aliou a capacidade de se sobrepor a interesses particulares à capacidade de captar informações advindas de outros setores.

A capacidade de se posicionar foi garantida pela *expertise* técnica, redes internas e interesses convergentes. Já a capacidade de captação de informações foi garantida pela presença de servidores com contatos e compreensão de outras organizações componentes do CIS e também pela *expertise* técnica, levando-os a adotar como diretriz a necessidade de consolidação de fluxos informacionais entre os as instituições participantes do CIS e o MS.

A capacidade de aliar abertura para captação de informações e autonomia para tomar decisões é tarefa de difícil execução, entretanto, algumas medidas tomadas pelo MS demonstram como foi possível alcançar tal equilíbrio.

Um dos mais importantes exemplos foi a consolidação do GECIS. Sua composição é eminentemente pública, de forma a se garantir “*isenção nas políticas*” e autonomia do Grupo para tomar decisões pautadas no interesse público, entretanto, periodicamente o GECIS tem audiências com o setor privado, os chamados Fóruns de Articulação da Indústria, nos quais podem discutir as propostas e compreender as necessidades do setor privado.

Outra situação que demonstra claramente este equilíbrio atingido pelo MS foi o processo de elaboração da Portaria 978, na qual se estabeleciam os produtos prioritários para o MS, garantindo benefícios aos empresários que se dedicassem à sua produção. O gestor do MS, responsável na ocasião pela elaboração da listagem do setor de equipamentos e materiais em saúde explica como se deu o procedimento:

“A primeira versão (da lista de materiais e equipamentos de saúde estratégicos para o MS) foi feita por meio de uma parceria entre a SCTIE e a SAS. (...) Então o que combinamos com a SAS foi o seguinte: vamos pegar toda a tecnologia de equipamentos e materiais médicos, faremos um pré-filtro, chegaremos com um pacote grande, mas filtrado e vocês apontam aqueles que vocês querem. Como é que foram feitos estes filtros? (...) fizemos uma análise econômica, utilizando a base do MDIC, de todos os equipamentos médicos que são exportados e importados, aqueles que conseguimos identificar. Pegamos uma base de informação do sistema de convênios do MS: para comprar que equipamentos as Secretarias de Saúde de estados e municípios estão pedindo dinheiro ao MS? Fizemos um mapa disso de 2003 a 2007. Levantamos essa demanda. Levantamos a demanda também da assistência ambulatorial e assistência hospitalar, isto é, o que mais estamos pagando - de equipamento médico - na assistência. (...) Pegamos então tudo aquilo que era possível de ser estratificado e fizemos um percentil 90. (...) Então aqueles 10% com maior valor unitário nós separamos. Depois fizemos outro percentil 90% em relação à quantidade demandada. Os 10% com maiores quantidades demandadas nós separamos. Cruzamos um com o outro. Aquilo que tinha alto valor unitário e grande quantidade demandada nós separamos. Então o primeiro filtro que fizemos foi com base em demanda. Essa lista de 100 nós mandamos para a Associação dos Fabricantes para eles apontarem 20. A ideia era cruzar aquilo que é de interesse do produtor privado - porque na parte de equipamentos médicos não há produtor público - e aquilo que era efetivamente interesse da Assistência. Ah, tem um detalhe, nessa lista, antes que fosse enviada para a ABIMO e para a SAS foi feito um filtro no qual avaliávamos as tecnologias, dentre todas aquelas, que efetivamente tínhamos condições tecnológicas de produzir no país”.(Ex-coordenador MS)

No exemplo dado, se por um lado o critério técnico foi utilizado como base para resguardar a autonomia do MS para sustentar suas decisões, por outro, a consulta ao setor privado demonstra a abertura do órgão aos interesses do setor privado, sem que isto, no entanto, levasse à apropriação do setor público pelas empresas.

Enfim, os dados da pesquisa demonstraram que, a despeito das críticas ao instrumento dos cargos em comissão, principalmente aquelas referentes à clientelização do instrumento e da conseqüente cooptação dos órgãos públicos por interesses externos, no caso estudado as nomeações foram utilizadas como mecanismo de criação de coesão interna e, simultaneamente, abertura do órgão para articulação de políticas e estabelecimento de fluxos informacionais.

O estudo demonstrou que o uso correto do instrumento é bastante benéfico ao funcionamento da administração. Neste sentido, a abertura para o preenchimento de cargos da alta burocracia (DAS 4, 5 e 6) por servidores de outros órgãos da Administração e setor privado mostra-se extremamente necessária, para o fomento à intersetorialização das políticas e para munir os órgãos públicos de informações valiosas para a formulação e execução de políticas públicas. A marcante presença de servidores incorporados com larga circulação em outros órgãos e no setor privado colaborou para o fortalecimento da capacidade do órgão de compreender e captar interesses de outros setores, possibilitando ao MS tomar medidas com maior probabilidade de respostas positivas por parte dos outros atores, sejam públicos ou privados.

Ao contrário do esperado, o uso dos cargos em comissão também foi importante para a construção da coesão burocrática, o que refuta a hipótese de que nomeações políticas produzem efeitos deletérios ao funcionamento da máquina, na medida em que deturpariam a impessoalidade das decisões “estritamente técnicas”.

A utilização do instrumento de cargos em comissão para incorporação de servidores tecnicamente qualificados fortaleceu não somente a capacidade do MS de se posicionar, mas também sua capacidade de compreensão da lógica setorial e de captação e processamento de informações advindas de outros atores.

4.4.4. Contextualização Político-Administrativa

A pesquisa demonstrou que a estrutura de cargos em comissão da alta burocracia (DAS 4, 5 e 6) do MS e FIOCRUZ funcionou como importante mecanismo de fomento à articulação e indução frente a instituições públicas e privadas, foi capaz de dotar a Administração de quadros qualificados e coesos, governabilidade, práticas inovadoras, potencial para captação de informações e não acarretou a submissão dos órgãos a interesses externos.

Não obstante os benefícios apontados como consequências da horizontalização das carreiras gerenciais, são necessárias algumas ponderações, antes que se generalizem as conclusões e a pesquisa deixe sua natureza descritiva para adotar nuances prescritivas.

As conclusões e recomendações que são dispostas no trabalho tiveram como base de fundamentação a experiência de um setor específico do MS e da FIOCRUZ, logo, sua generalização requer muito cuidado. Desta forma faz-se necessário ponderar as conclusões, sabendo que: primeiro, a estrutura de recursos humanos não é o único fator que influencia a capacidade de ação; segundo, a realidade política que envolve o setor do CIS não é a mesma de outros setores da saúde, muito menos a de outras áreas da Administração Federal.

Os dados demonstraram que, se o uso dos cargos em comissão e das terceirizações obteve resultado bastante satisfatório, uma das razões que garantiram este sucesso foi a dimensão política que envolveu a temática do CIS. Conforme observação de uma ex-diretora do MS o *“programa do CIS é um programa muito "do ministro". (...) É uma das grandes metas em termos de planejamento do ministro”*, prova disso foi a encampação por parte do MS da coordenação da política industrial de saúde, *“não foi uma coisa que o MDIC simplesmente deixou. A saúde quis coordenar o processo. Tanto que a criação do GECIS foi por uma iniciativa da Saúde”*.

A princípio, o caso do CIS se assemelha bastante aos casos de insulamento burocrático das décadas de 50, 60 e 70, nos quais, por meio de nomeações se isolavam alguns setores do Estado de demandas clientelistas, criando uma “casca administrativa” - isto é, um insulamento em relação à sociedade, mas profunda captura em relação aos políticos eleitos (SCHNEIDER, 1995) - e dinamizando um setor específico da economia. Para sustentar a

estrutura insulada do setor dois fatores eram fundamentais: ligações com órgãos governamentais estratégicos e um projeto político “de peso”, seja ele o Plano de Metas de Juscelino, seja o CIS de José Gomes Temporão.

Outra característica do modelo estudado que é semelhante ao modelo vigente no Brasil durante o período pós-guerra foi a utilização dos recursos humanos da Administração Indireta para a preenchimento de cargos na Administração Direta. A solidez administrativa da Administração Indireta é a justificativa para que se utilizassem tais órgãos como matrizes institucionais da Direta, tendo em vista a estruturação de uma burocracia responsável pela elaboração e condução de políticas de governo.

Isto é, a Administração Direta passou a funcionar como lócus para execução do plano de governo, enquanto a Indireta assumiu o papel de provedora de *expertise* e condutora de políticas de prazo mais longo.

A pergunta que se segue, entretanto, é: deveria a Administração Direta fortalecer seus quadros para não depender da mão de obra oriunda da Indireta? O estudo demonstrou a utilização da Indireta pela Direta traz tanto benefícios quanto dificuldades para o MS. Os benefícios dizem respeito à já explicitada *expertise* da Indireta para tratar sobre o tema. Logo, se já existem recursos humanos aptos a conduzir a política no interior da Administração Federal não faria sentido a duplicação de esforços no sentido de também se construir um segundo “centro de excelência” no interior do mesmo Estado. A dificuldade, entretanto, que tal modelo acarreta é a possibilidade de isolamento de alguns setores dentro do próprio MS. O loteamento de secretarias entre instituições vinculadas ao setor saúde, se levado ao extremo, pode acarretar a fragmentação do Ministério entre os diversos órgãos que o ocupem, levando, conseqüentemente, à fragmentação da agenda e das políticas no interior do governo.

Identificadas as similaridades entre o modelo estudado e os modelos insulados dos anos 50, 60 e 70, é relevante salientar, também, as características que diferenciam os dois modelos. Um dos principais aspectos de divergência em relação aos “anéis burocráticos” do período militar foi a *gramática política* utilizada para inserir o Estado na sociedade. Se no período ditatorial o corporativismo com traços clientelistas deram a tônica, no caso do CIS tal

relação se deu em espaços universais-procedimentais em considerável número de ocasiões. Como bem salientou o Vice-Presidente da FIOCRUZ (1) “*é uma falácia dizer que só agora o Estado está se relacionando com o setor privado. (...) não é verdade que estamos inaugurando o contato com o setor privado, a gente está apenas deixando-o transparente e mais republicano*”.

O estudo demonstrou a ocorrência de mudanças nas formas de intermediação entre Estado e empresariado, substituindo uma lógica fortemente marcada pelo clientelismo e corporativismo por uma com fortes nuances universalistas, que terminou por ser muito bem sucedida na tarefa de criar uma convergência de interesses entre as instituições públicas e privadas.

Para a universalização do processo de intermediação foi necessário que as relações deixassem de depender exclusivamente dos laços pessoais informais, sendo, gradualmente, formalizadas e institucionalizadas. Exemplo singular desta afirmação é a consolidação do GECIS e dos Fóruns de Articulação com a Indústria, que ao se configurarem em mecanismos de interlocução institucional, reduziram um pouco a natureza personalista das relações intragovernamentais e entre Estado e empresas.

Esta característica do corpo burocrático que gerencia a política do CIS que combina a coesão e abertura é que dá a ela traços da *autonomia inserida* descrita por Evans (1995). As ponderações que são aqui feitas, entretanto, nos fazem refletir sobre a necessidade de criação de mecanismos que possam espriar o modelo adotado no âmbito do CIS para outros setores da Administração Pública.

O questionamento que daí advém é: quais são as medidas necessárias que possibilitariam que o modelo fosse “copiado” em outros órgãos, consolidando nestes uma autonomia inserida, sendo que muitos ou são fracos politicamente ou tem uma estrutura de carreiras gerenciais demasiadamente restritiva?

A verticalização das carreiras e o fechamento dos cargos em comissão para uma casta de servidores públicos não parece ser a solução mais adequada para o aperfeiçoamento da gestão dos setores que não contem com uma priorização política estratégica. Isto porque já é sabido que tal fechamento leva, no longo prazo, ao insulamento do corpo burocrático

frente ao Executivo, favorecendo excessivamente a continuidade em detrimento da governabilidade e da inovação, a autonomia para tomada de decisão em detrimento da capacidade de captação de informações e a capacidade de execução das próprias metas em detrimento da capacidade de articulação e indução.

Por outro lado, estruturas frágeis que dependam única e exclusivamente de sua incorporação a “políticas de governo” para que possam render bons resultados se tornam bastante instáveis, gerando processos altamente descontínuos, quando não são abandonadas à mercê da clientelização política.

Se no modelo analisado a estrutura dos órgãos da Administração Indireta vinculados ao MS é sólida o suficiente para garantir que haja uma “âncora” para o Ministério, tal situação não se vê replicada em outras áreas, logo, qualquer generalização deve ser cuidadosamente analisada.

Tal fato, entretanto, não invalida os benefícios gerados pela flexibilidade dos mecanismos de movimentação e recrutamento de servidores públicos. Se Nunes (2004) defende que a diversidade de gramáticas políticas é inerente ao sistema político brasileiro, incorporando o corporativismo, o clientelismo, o insulamento burocrático e o universalismo, e se é característico do sistema brasileiro a pessoalidade das relações, conforme diagnosticado por Da Matta (1983) e Mayeamma (1983), combinar sistemas de recrutamento flexíveis (e personalistas) e modelos meritocráticos parece ser uma solução bastante promissora.

Se são louváveis os progressos feitos pelo governo federal no que toca ao mérito, continuidade dos trabalhos, imparcialidade e profissionalismo, por outro lado se faz necessário que o país se concentre agora nas necessidades estratégicas de governo, voltadas para a eficiência. Se o sistema de carreiras brasileiro certamente contribuiu para a moralização da Administração Pública, também é verdade que ele é caracterizado por excessiva rigidez. Logo, ainda que as deficiências dos sistemas de carreira meritocrático-weberianos ainda sejam perceptíveis, é necessário investir na flexibilidade dos modelos individualistas de carreira, posto que as duas dimensões se retroalimentam, são “faces da mesma moeda”, que quando equilibradas, contribuem para a consolidação de um Estado *autônomo e inserido* (EVANS, 1995; OCDE, 2010; RAMOS, 1998).

Fica claro que o modelo de cargos em comissão no Brasil é bastante importante para o desempenho da Administração, mas deve ainda ser aperfeiçoado. Seu aperfeiçoamento não passa, entretanto, pela restrição dos cargos em comissão para apenas servidores públicos efetivos, tampouco para apenas servidores efetivos oriundos dos órgãos nos quais se localizam os cargos. O modelo brasileiro é um modelo que combina a solidez de sistemas de carreira fechados com a flexibilidade dos sistemas abertos, sendo bastante condizente com o sistema político *híbrido* (BOSCHI e DINIZ, 2000) que combina trocas *generalizadas e específicas* (NUNES, 2004) em uma mesma dinâmica de relações Estado-sociedade. Resta-nos, portanto, apontar as deficiências e os desvirtuamentos, de forma a corrigi-lo. Caminhar na direção de um modelo *universal-procedimental* fechado e rígido de cargos em comissão iria de encontro à lógica sincrética de relações de intermediação de interesses brasileira, dificultando o alcance de respostas efetivas para os problemas da governabilidade e da lisura, além de ser um retrocesso em relação ao que hoje é convencionalizado como gestão contemporânea de recursos humanos.

Neste sentido, a normatização do recrutamento por cargos comissionados, certificando-se de que os recrutados tenham capacidade técnica e gerencial de ocupar postos de direção e assessoria, sem que se perca a maior virtude dos cargos em comissão – que é assegurar a lealdade do recrutado em relação ao recrutador – surge como virtual solução que alie o personalismo das relações aos ideais universais-procedimentais da meritocracia.

Para tal, a criação de processos internos transparentes de aferição de conhecimentos técnicos e capacidades gerenciais de potenciais ocupantes de cargos em comissão apresenta-se como a primeira ação a ser tomada.

A OCDE (2010) defende que mesmo os concursos públicos deixem de se pautar exclusivamente pela aferição de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos de forma pouco sofisticada - principalmente por meio de questões de múltipla escolha - e passem a incluir também a medição de competências e experiências passadas – tal qual o modelo de certificação sugerido acima. A instituição ressalva, entretanto, que tal movimento requer, primeiramente, a sensibilização do Poder Judiciário (e também da sociedade) de que “o teste acadêmico de múltipla escolha não é a única forma de se evitar o nepotismo e que, certamente, funciona contra o recrutamento ideal” (OCDE, 2010:26).

Não há dúvidas de que o modelo de recrutamento proposto pela OCDE é virtuoso e tem funcionamento comprovado em países membros do grupo (OCDE, 2010). O esforço, entretanto, para que se institua tal mecanismo em países como o Brasil pode não se justificar no curto prazo, sobretudo em razão do ainda recente histórico (ou atual, para muitos) clientelista que o país possui. Neste sentido, a combinação de mecanismos impessoais – como são os concursos públicos nos moldes atuais e as certificações – e pessoais – como as nomeações discricionárias – mostra-se como solução suficiente e de fácil aplicação.

O concurso público, ao se constituir como “primeiro filtro” do recrutamento possibilitaria que, posteriormente, a utilização de critérios com tendências personalistas (mas flexíveis) – como são as nomeações discricionárias para cargos em comissão – inibisse o recrutamento de servidores efetivos sem as qualificações necessárias para assunção de cargos de direção, o que minoraria a principal consequência negativa do instrumento, que é a desqualificação da Administração. No caso de interesse da Administração na incorporação de pessoal de fora da máquina administrativa, a certificação serviria como garantia de que a natureza personalista da nomeação discricionária não acarretasse o recrutamento de pessoas pouco qualificadas para a função. Tais mecanismos, desta forma, assegurariam, simultaneamente, a preservação dos laços entre os servidores recrutados, a convergência de interesses, a qualificação dos quadros, a mobilidade dos servidores e os fluxos de informação entre órgãos públicos e sociedade.

5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve o intuito de verificar em até que ponto a configuração da estrutura burocrática condiciona a capacidade de ação das instituições no âmbito das ações desenvolvidas em 2008 e 2009 no interior do Programa Mais Saúde: Direito de Todos – Eixo Complexo Industrial da Saúde.

O mapeamento da estrutura burocrática demonstrou que em face da ausência de servidores de carreira no MS, abriu-se grande oportunidade para a contratação de consultores para execução de atividades técnicas e para o preenchimento dos cargos em comissão por servidores oriundos de outras esferas do setor público - sobretudo ANVISA e FIOCRUZ – e setor privado.

Referente aos **cargos técnicos**, a inexistência de quadros próprios do MS parece ser o principal problema para a continuidade dos serviços do Ministério. A precarização dos quadros do MS ocasionado pela política de recursos humanos do governo federal a partir de 1995 só deixou ao Ministério a opção de realizar contratações temporárias para a execução de suas tarefas técnicas. Ainda que a contratação de servidores temporários tenha sido exitosa no que toca à qualificação dos recrutados, a alta rotatividade dos quadros terminou por comprometer a continuidade dos trabalhos, desequilibrando o binômio governabilidade-continuidade em favor do primeiro.

Se a governabilidade é importante e bem vinda, é necessário também que haja mecanismos que possam freá-la – sobretudo em um modelo aberto de carreiras gerenciais que dá maior margem de manobra ao político eleito - de forma a garantir, além da continuidade de trabalhos iniciados em mandatos anteriores, também que não haja excessivo controle dos políticos eleitos sobre os técnicos, ameaçando a imparcialidade que estes devem se pautar em suas decisões.

Logo a necessidade de recomposição dos quadros técnicos do MS por meio da criação de carreiras próprias se faz premente para que, gradualmente, se possa conferir ao Ministério uma estrutura técnica minimamente estável, substituindo a lógica excessivamente turbulenta ocasionada pelo uso exacerbado do mecanismo de contratação de consultores.

É importante salientar, entretanto, que, no caso da SCTIE, é necessário que haja concursos públicos direcionados especificamente para seus cargos técnicos. A especificidade das atividades sob incumbência da SCTIE e a profunda discrepância de suas tarefas em relação às das outras secretarias do MS implica na necessidade de que os processos de recrutamento não sejam para cargos generalistas, como são as propostas atualmente em trâmite no Congresso, mas sim concursos específicos para os quadros técnicos da SCTIE, de forma a se garantir a absorção de servidores com qualificação técnica específica para a função e interesse em atuar em uma área com atividades bem distintas das funções do restante do MS.

Referente aos **cargos gerenciais** (DAS 4, 5 e 6), não obstante a crítica de parte da literatura – sobretudo internacional - acerca do desvirtuamento do uso de cargos em comissão em relação aos propósitos iniciais para os quais foram criados, acarretando a partidização das instituições, na proliferação do clientelismo enquanto lógica de alocação de recursos humanos e, conseqüentemente, na cooptação dos órgãos públicos por interesses externos e desqualificação da Administração; no caso estudado, verificou-se, que o uso dos cargos em comissão também foi importante para a construção da coesão burocrática, o que refuta a hipótese de que nomeações políticas produzem efeitos deletérios ao funcionamento da máquina, na medida em que deturpariam a impessoalidade das decisões “estritamente técnicas”.

A utilização dos cargos em comissão no MS e FIOCRUZ permitiu a absorção de servidores altamente qualificados, tanto academicamente quanto no que toca à capacidade gerencial, oriundos do setor privado e de outros órgãos da Administração. Ademais, identificou-se que o fato de significativo contingente de gestores nomeados no MS e FIOCRUZ ser oriundo de uma reduzida base institucional de alto nível possibilitou o recrutamento de servidores com interesses convergentes e redes internas preestabelecidas, o que, acrescido ao perfil altamente qualificado, possibilitou a conformação de uma burocracia coesa nos órgãos, capaz de garantir sua *autonomia*.

No MS, especificamente, reeditou-se uma situação curiosa no que concerne à conformação de sua burocracia. A Administração Indireta assumiu o papel de provedora de *expertise* e condutora de políticas de prazo mais longo e a Administração Direta se tornou o lócus de

execução das políticas de curto e médio prazo, isto é, do plano de governo. Se tal situação possibilitou a economia de esforços para a construção de uma burocracia pública autônoma e inserida no MS que já existia em outro órgão da Administração, por outro lado também pode acarretar a fragmentação política entre as Secretarias, decorrente de seu loteamento entre diferentes instituições que as ocupem, levando a um quadro de perda de autonomia do Ministério como um todo. Como, entretanto, a relação entre as secretarias do Ministério não foi analisada no estudo, conjecturas neste sentido não serão aprofundadas neste momento.

Paralelamente à necessidade de resguardo da *autonomia*, era necessário também garantir a *inserção* dos órgãos públicos na rede social afeita à política, sobretudo em virtude do caráter multisetorial da política industrial de saúde. Neste sentido, tanto a *expertise* técnica dos gestores em relação ao tema do CIS, quanto a estrutura aberta de cargos em comissão da alta burocracia (DAS 4, 5 e 6) do MS foram muito bem sucedidas. A *expertise* técnica colaborou para que a burocracia pública tivesse maior capacidade de compreensão da lógica setorial e fosse mais responsiva aos anseios do setor privado. Já a estrutura de cargos gerenciais aberta funcionou como importante mecanismo de fomento ao fluxo de informações entre as diferentes esferas e à articulação entre órgãos públicos, promovendo a homogeneidade na compreensão das políticas públicas afeitas ao setor, munindo os órgãos públicos de informações valiosas para a formulação e execução de políticas públicas, facilitando o processo de monitoramento e modelagem das respostas dos demais às suas próprias iniciativas, fortalecendo a capacidade de indução e de captação de informações dos órgãos públicos e, conseqüentemente, subsidiando a convergência de interesses entre setores público e privado.

Fica claro que o modelo de cargos em comissão no Brasil é bastante importante para o desempenho da Administração, mas deve ainda ser aperfeiçoado. Seu aperfeiçoamento não passa, entretanto, pela restrição dos cargos em comissão a apenas servidores públicos efetivos, tampouco para apenas servidores oriundos dos órgãos nos quais se localizam os cargos.

Por outro lado, propostas pautadas na maior flexibilização dos mecanismos de recrutamento, tal qual a medição de competências e experiências passadas em concursos

públicos, parecem ainda provocar grande resistência na sociedade brasileira. Não há dúvidas de que devemos caminhar para modelos de recrutamento mais avançados e flexíveis, o esforço, entretanto, para que se institua tal mecanismo em países como o Brasil pode não se justificar no curto prazo, sobretudo em razão do ainda recente histórico (ou atual, para muitos) clientelista que o país possui. Neste sentido, a combinação de instrumentos universais-procedimentais pautados na utilização de critérios transparentes de aferição e avaliação dos conhecimentos técnicos e capacidades gerenciais dos possíveis recrutados – como são os concursos públicos nos moldes atuais e as certificações – e mecanismos pessoais – como as nomeações discricionárias – se apresenta como solução eficiente e plausível no curto prazo.

O modelo brasileiro é um modelo que combina a solidez de sistemas de carreira fechados com a flexibilidade dos sistemas abertos, sendo bastante condizente com o sistema político *híbrido* que combina trocas *generalizadas* e *específicas* em uma mesma dinâmica de relações Estado-sociedade. Resta-nos, portanto, apontar as deficiências e os desvirtuamentos, de forma a corrigi-lo. Caminhar na direção de um modelo *universal-procedimental* fechado e rígido de cargos em comissão iria de encontro à lógica sincrética de relações de intermediação de interesses brasileira, dificultando o alcance de respostas efetivas para os problemas da governabilidade e da lisura, além de ser um retrocesso em relação ao que hoje se convencionou chamar de gestão contemporânea de recursos humanos.

Neste sentido, políticas pautadas na mobilidade dos quadros gerenciais, tanto entre órgãos da Administração quanto fora dela, são essenciais para subsidiar a *inserção* dos órgãos públicos no meio afeito à política.

Não obstante os benefícios apontados como consequências da horizontalização das carreiras gerenciais, são necessárias algumas ponderações, antes que se generalizem as conclusões e a pesquisa deixe sua natureza descritiva para adotar fortes nuances prescritivas.

Os dados demonstraram que, se o uso dos cargos em comissão obteve resultado bastante satisfatório, uma das razões que garantiram este sucesso foi a dimensão política que

envolveu a temática do CIS. Entretanto, se a princípio o contexto no qual se desenvolveu a temática do CIS na gestão do Ministro Temporão pode levar o analista a enquadrá-lo tal como os modelos insulados do período ditatorial brasileiro, a ocorrência de mudanças nas formas de intermediação entre Estado e empresariado, substituindo uma lógica fortemente marcada pelo clientelismo e corporativismo por uma com fortes nuances universalistas, denota a diferença que aí se incrusta.

O estudo demonstrou a ocorrência de mudanças nas formas de intermediação entre Estado e empresariado, substituindo uma lógica fortemente marcada pelo clientelismo e corporativismo por uma com fortes nuances universalistas, que terminou por ser muito bem sucedida na tarefa de criar uma convergência de interesses entre as instituições públicas e privadas.

O questionamento que daí advém é: quais são as medidas necessárias que possibilitariam que o modelo fosse “copiado” em outros órgãos, consolidando nestes uma *autonomia inserida*, sendo que muitos ou são fracos politicamente ou tem uma estrutura de carreiras gerenciais demasiadamente restritiva?

A resposta passa pela necessidade de que a discussão quanto aos critérios para provimento de cargos em comissão deixe de ser a origem do servidor, e passe a ser a competência técnica e gerencial necessária para ocupá-lo. Isto porque se o sistema de carreiras meritocrático brasileiro (nos órgãos em que foram implantados) certamente contribuiu para a moralização da Administração Pública, também é verdade que ele é caracterizado pela excessiva rigidez. Logo, ainda que as deficiências dos sistemas de carreira meritocrático-weberianos ainda sejam perceptíveis, é necessário investir na flexibilidade dos modelos individualistas de carreira, posto que as duas dimensões se retroalimentam, são “faces da mesma moeda”, que quando equilibradas, contribuem para a consolidação de um Estado *autônomo e inserido*.

É importante, entretanto, ressaltar que a pesquisa consiste em um *case study*, e que características do Setor Saúde que foram bastante influentes no êxito do programa - como a solidez da Administração Indireta - podem não estar presentes em outras áreas. Logo, qualquer extrapolação deve ser cuidadosamente analisada.

Por fim, é necessário também ressaltar que o estudo consiste em uma observação de tendências de associação entre estrutura burocrática e capacidade de ação, não incorporando a influência de outras variáveis. Logo, novas investigações são importantes para fins de teste das conclusões apresentadas.

6) REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Profissionalização. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD; Luciana (org.). **Estrutura e Organização do Poder Executivo**. 2º volume. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. SPINK, P. BRESSER-PEREIRA, L.C.. (org.) Rio de Janeiro: FGV, 2001

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. 67-86. Rio de Janeiro, Edição Comemorativa 1967-2007, 2007

ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras. **Inovação Tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global**/ Mauro Arruda, Roberto Velmulm, Sandra Hollanda, ANPEI, São Paulo, 2006

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000

BRASIL. Lei 8112, de dezembro de 1990. Dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: out. 2009. 1990

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Novembro, 1995

BRASIL. MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). **Documento básico dos fóruns**. Brasília: Secretaria do Desenvolvimento da Produção, 2000.

BRASIL. FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. Decreto 4725 de 09/06/2003. Institui a Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde – VPPIS – como órgão de coordenação do Programa de Produção e Inovação da FIOCRUZ. 2003

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde redefine ações da Comissão de Incorporação Tecnológica. Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=25576&janela=1 Acesso em 17 de junho de 2010. Brasília, 2006

BRASIL, Câmara dos Deputados.
<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=106925> Site acessado em 28/05/2009. 2007

BRASIL. Decreto n.º 5.974, de 29 de novembro de 2006. Estrutura Regimental do Ministério da Saúde: Quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das Funções Gratificadas. DOU n.º 229, Seção I, de 30 de novembro de 2006. Brasília, 2007c

BRASIL. **Mais Saúde: Direito de Todos 2008-2011**. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. 2. ed. – Brasília: Ed. Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) Acesso em 10/02/2010. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/2> , 2008b.

BRASIL. **Síntese Temática do Ministério da Saúde**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=297&sec=6>> Acesso em 10/10/2009. Junho, 2009

BRASIL. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Brasília : IPEA, 2009b

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Site da entidade. Disponível em:
<http://www.FIOCRUZ.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=template%5FFIOCRUZ&tpl=home> Acesso em 24/03/2010. 2010c

BRASIL. **Mais saúde : direito de todos : 2008-2011**. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. 3. ed. rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010. 138 p. : il. – (Série C. Projetos, Programas e Relatórios)

BRASIL. **Mais Saúde: Resultados e Conquistas**. Ministério da Saúde. Apresentação. Brasília, S/D

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil**. Textos para Discussão. Brasília, ENAP/MARE, no. 4, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The structural public governance model. **International Public Management Review**. Vol. 8. Issue 1, 2007

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, p.9-30, jun. 2007b

CÂMARA, Leonor Moreira. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 43(3): 635-59, maio/jun.2009 pp.635-660.

CAPANEMA, Luciana; PALMEIRA FILHO, Pedro; PIERONI, João Paulo. Apoio do BNDES ao Complexo Industrial da Saúde: a experiência do Profarma e seus desdobramentos. **BNDES Setorial**. Acesso em 12/02/2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Saude/200803_5.html. 2008

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro**. Difel, 1975

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Trabalho apresentado no simpósio sobre" Nation-Building in Latin America: Conflict Between Local Power and National Power in the Nineteenth Century"**, em homenagem a Raymond Buve, Leiden, Holanda, 20-21 de abril de 1995

- CARVALHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007
- COHEN, Ernesto. **Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública**. CEPAL, Naciones Unidas Dic, 1999
- COSTA, Valeriano Mendes F. Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD; Luciana (org.). **Estrutura e Organização do Poder Executivo**. 2º volume. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993
- COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 37(5): 969-92, set./out. 2003.
- DA MATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983
- D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Ed. PUCRio, 2010
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007
- DINIZ, Eli., "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90". **Dados**, vol. 38, nº 3. 1995
- EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert (org.). **The Politics of economic adjustment**. Princeton University Press, 1992
- EVANS, Peter. **Embedded Authonomy**. Princeton University Press, 1995.
- FARAH, Marta F.S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. IN.: JACOBI, P; PINHO, J.A. **Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006
- FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**. V. 57, n 1, jan/mar, 2006

FIORI, José Luís. **Em busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995

FLEURY, S. Valor público e capital institucional no sistema único de saúde. Guatemala: **Trabalho apresentado no Congresso do Centro Latino-americano de Administración para el Desarrollo**, 2006

FLEURY, Sonia. "Verbete 'Corporatism'". IN: Fritzpatrick, Tony, Nick Manning, James Midgely, Huck-ju Kwon & Gillian Pascal ed. **International Encyclopedia of Social Policy**. Routledge - Taylor & Francis Group, London. ISBN 0415258960. Abr. 2006b.

FLEURY, Sonia. "Verbete 'Clientelism'". IN: Fritzpatrick, Tony, Nick Manning, James Midgely, Huck-ju Kwon & Gillian Pascal ed. **International Encyclopedia of Social Policy**. Routledge - Taylor & Francis Group, London. ISBN 0415258960. Abr. 2006c.

FLEURY, S. Reforma do Estado, seguridade social e saúde no Brasil. **Trabalho apresentado no Seminário Estado, Sociedade e Formação Profissional em Saúde – vinte anos do SUS: contradições e desafios**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Setembro, 2008

FLEURY, S; OUVENEY, A. O Sistema Único de Saúde brasileiro: Desafios da gestão em rede. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**. Rio de Janeiro. V. 5, n.2, abr./jun. 2006

GADELHA, C.A.G; MALDONADO, J.M.S.V. Complexo Industrial da Saúde: dinâmica de inovação no âmbito da saúde. In: GIOVANELLA, L; ESCOREL, S; LOBATO, L; NORONHA, J; CARVALHO, A. **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008

GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. **La economía política de La reforma Del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso**. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626930> Acesso em 24 de março de 2010

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HOIRISCH, Cláudia. **Licença Compulsória para medicamentos como Política Pública: O Caso do Anti-Retroviral Efavirenz.** Dissertação de Mestrado em Gestão Empresarial. Rio de Janeiro: FGV, 2010

HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.** V. 4, n 1, jan/fev, 2005

INSTITUTO PUBLIX. **Projeto Mais Gestão é Mais Saúde: Pré-Diagnóstico Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos.** Equipe: Mario Andrade e Adriano Torres. 2008.

JUNG, Guenther; MEDEIROS, Josué G.; RODRIGUES, Maria H.; ALMEIDA, Vanda M. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o serviço público federal. **Revista do Serviço Público.** Brasília, 117 (1): 5-28, Jung./set., 1989

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata”, nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública,** 38(1):137-56, Rio de Janeiro Jan./Fev. 2004

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and Public Policies.** Longman, 2003

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** V.31, n.1, pp.30-48, Rio de Janeiro, jan./fev.1997

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público.** Ano 54, Número 2. Abr-Jun 2003

MARCONI, Nelson. **Diagnóstico do sistema de serviço civil do governo federal no Brasil.** Disponível em:

<<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&filter=Publicationstype%3D%3DDocumentos%20de%20Trabalho--WP&lang=es>> Acesso em: 10/12/2009 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Novembro, 2002

- MARIA, Carmen. **Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais**. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2000
- MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985
- MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos Enap** n.8. Brasília: ENAP, 1997
- MAYEAMA, Takashi. Culture and Value System in Brazil: a preliminary report”, **Latin American Studies**, n. 6, The University of Tsukuba, Japão, 1983
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20a ed. São Paulo: Malheiros, 1995
- MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. ZAHAR. Rio de Janeiro, 1976
- NICOLINI, Alexandre Mendes. A aprendizagem para as carreiras de Estado: o caso dos gestores públicos do governo federal. **Artigo apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança**, 2008.
- NUNES, Edson. **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Zahar. Rio de Janeiro, 2004
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE. Brasília, 2010
- O'DONNELL, Guilherme. "Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado". **Cadernos DCP**, no. 3, UFMG, mar. 1976, pp. 1-54.
- OLIVEIRA, N. B. de. Vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA): para o Brasil recobrar a saúde. **Correio Braziliense**, Brasília, Opinião, 11 fev. 2008.
- PACHECO, Regina Silva. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção. **Trabalho apresentado no VII Congresso**

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y La Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Artigo apresentado no XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD)**, 2007

PECI, Alketa; GODOY, André. Falhas e Contingências em Anarquias Organizadas: Uma Análise Discursiva da Reforma Administrativa Mineira. **mimeo**. 2009

RAMOS, Marcelo M. Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 3, Jul-Set 1998

RAUCH, James; EVANS, Peter. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics** 75. 2000. Pp.49–71

REIS, Fábio Wanderley. "Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social". **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, no. 9, jun. 1993, pp. 145-68.

RODRIGUES, Leôncio Martins. A modernização das Relações de Trabalho: A questão do corporativismo. Estudos Instituto Roberto Simonsen. **Reunião realizada em 20 de março de 1996, na sede da FIESP/CIESP**. São Paulo: Nova Página, 1997

ROSE, Richard "Giving Direction to Permanent Officials: signals from the electorate, the market, laws and expertise", Jan-Erik Lane (Ed.) in *Bureaucracy and Public Choice*, **Sage Publications**, 1987

SANTOS, Luiz Alberto. **Cargos em comissão: do nepotismo e do clientelismo à profissionalização**. Disponível em: <<http://www.assessoriadopt.org/textocargocom.htm>> Acesso em: 30/01/2010. Junho, 2001

SANTOS, Theotonio dos. **Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. Aparecida: Idéias e Letras, 2004

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, P.21-42

SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**. Ano 46, vol. 119, n 1. Jan./Abr., 1995

SCHMITTER, Phillip. Still the century of corporatism? In.: LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (orgs.). **Trends toward corporatist intermediation**, Beverly Hills, Sage, 1971

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982

SELZNICK, Philip. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. ZAHAR. Rio de Janeiro, 1976

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research. In.: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985

SPINK, Peter Kevin. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

STEWART, Thomas A.. (1997), **Capital Intelectual**. Editora Campus.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas. Coletânea**. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2007

SWEDBERG, Richard. Max Weber and the Idea of Economic Sociology. **Princeton University Press**, 2000

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In.: TAVARES, M . da Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998

TOJAL, Flavio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. V. 31, n 1, p. 50-68, jan/fev. 1997

VALLE, Vanice L. Cargos em comissão, seu caráter instrumental a boa administração e os respectivos limites constitucionais. **Fórum Administrativo - Direito Público**. Volume: 81, Ano 7, nov. 2007. Pp.59-69

VASCONCELOS, F.C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 38, n. 2, , p. 199-220, mar./abr. 2004

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In.: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. ZAHAR. Rio de Janeiro, 1976

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980

ANEXO I: Ações e medidas do Programa Mais Saúde por Órgão Responsável

ÓRGÃO RESPONSÁVEL/ MEDIDAS/ AÇÕES
ANVISA
3.10
Promover e modernizar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, de forma a apoiar o processo de produção e de inovação nacional, garantindo a qualidade e a segurança dos produtos em saúde.
3.10.2 - Concluir a análise dos processos peticionados de importância estratégica para o País, que atendam critérios de relevância pública, conforme a norma específica: a) Registro: de 75 dias; e b) Pós-registro: de 90 dias.
3.10.3 - Instituir Agenda Regulatória anual para ampliar a previsibilidade da regulação sanitária no âmbito do SUS, com a realização de análise do impacto dos instrumentos normativos propostos.
3.10.4 - Aumentar o índice de conclusão de processos de importação de materiais, insumos e produtos destinados ao desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas dentro do prazo pactuado na RDC 01/2008.
3.10.5 - Ampliar o quantitativo de Substâncias Químicas de Referência (SQR), estabelecidas pela Farmacopéia Brasileira.
(vazio)
HEMOBRÁS
3.14
Concluir o investimento na Hemobrás possibilitando ao País o domínio da tecnologia de fracionamento industrial do plasma e aumentando o grau de autossuficiência em hemoderivados.
3.14.1 - Fábrica concluída em 2013. Fábrica com início do seu funcionamento em 2013 e produzindo em 2014: atender 100% da demanda por Fator IX a partir do segundo ano de produção; atender 30% da demanda por Fator VIII a partir do quinto ano de produção; atender 100% da demanda projetada (superior à atual) para Imunoglobulina, a partir do quinto ano de produção; atender 100% da demanda do SUS por Albumina em 2015.
3.14.2 - Produzir e disponibilizar hemoderivados, hemocomponentes e produtos biotecnológicos para o SUS visando a redução gradual da dependência externa, ampliando o acesso a medicamentos essenciais e fortalecendo o complexo industrial da saúde.
MS/SCTIE/DCIIS
3.1
Implementar um Programa Nacional para Produção Estratégica do Complexo Industrial da Saúde, objetivando as necessidades da saúde, articulando o fomento à inovação e a política de compras governamentais, mediante parceria com o MDIC/BNDES, o MCT, unidades da federação e Ministério da Saúde.

3.1.1 - Reduzir a vulnerabilidade da política de saúde, com o aumento da capacidade produtiva de produtos estratégicos para o SUS com recursos do BNDES.
3.2
Investir na rede de Laboratórios Oficiais de Medicamentos, estruturando a produção pública e a transferência de tecnologia de farmoquímicos estratégicos para o País.
3.2.1 - Ampliar o quantitativo de medicamentos produzidos pelos 19 laboratórios oficiais de medicamentos, a partir das parcerias de desenvolvimento produtivo firmadas.
3.3
Investir nos produtores públicos de vacinas, dotando o País de capacitação tecnológica competitiva em novos imunobiológicos, com destaque para as vacinas contra pneumococos, meningococo C, dupla viral, heptavalente, rotavírus, gripe e meningites, febre amarela e leishmaniose.
3.3.1 - Atender as necessidades do Programa Nacional de Imunizações (PNI), pelos produtores públicos de vacina.
3.4
Fomentar a capacidade produtiva e de inovação nas indústrias privadas nacionais de medicamentos, equipamentos e materiais, em parceria com o BNDES e FINEP.
3.4.2 - Fomentar em parceria com o MCT/Finep projetos cooperativos ICT/Empresa para o desenvolvimento de produtos médicos estratégicos ao SUS.
3.5
Regulamentar e alterar a legislação de compras, para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado para produtos inovadores de alta essencialidade para a saúde.
3.5.1 - Articular ações da Saúde e da Política Nacional de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de modo a estimular a produção local, garantindo competitividade, a partir do uso estratégico do poder de compra do Estado, da proposição de medidas tributárias, tarifárias e regulatórias.
3.6
Fomentar redes tecnológicas voltadas à regulação e à qualidade dos produtos de saúde, incluindo laboratórios de testes e certificação de produtos para a saúde.
3.6.1 - Melhorar a qualidade dos produtos industriais de saúde, mediante apoio às Redes de laboratórios destinados a certificação de produtos e atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I.
3.6.2 - Melhorar a qualidade de produtos industriais de saúde, estruturando laboratórios destinados à qualificação de insumos farmacêuticos, mediante o fomento a projetos de qualificação de insumos.
MS/SCTIE/DECIT
3.11
Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.

3.11.3 - Consolidar o sistema de avaliação de tecnologias em saúde (ATS), visando subsidiar a Comissão para a Incorporação de Tecnologias (CITEC).
3.11.5 - Ampliar a Rede Nacional de Pesquisa Clínica em Hospitais de Ensino – RNPC, passando de 19 para 30 centros de pesquisa, até 2011, dando continuidade à pactuação com a FINEP.
3.11.6 - Consolidar e ampliar a Rede Nacional de Avaliação de Tecnologias em Saúde – REBRATS, passando para 16 centros até 2011.
3.12
Fomentar a criação de centro de toxicologia para atender à demanda da indústria em itens prioritários para o SUS.
3.12.1 - Implantar 1 centro de toxicologia para atender às demandas da indústria da saúde e das instituições científicas e tecnológicas, voltadas para as prioridades do SUS.
3.7
Fomentar projetos de pesquisa em saúde no Brasil, com ênfase no desenvolvimento de produtos e processos com impacto na indústria e serviço da saúde, em cooperação com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e outros parceiros.
3.7.2 - Expandir o Programa Pesquisa para o SUS - PPSUS e editais nacionais em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cumprindo os compromissos previstos no Termo de Cooperação com o MCT.
3.7.3 - Apoiar a Rede Nacional de Terapia Celular - RNTC, Rede Malária e Rede Dengue, conforme acordo firmado com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), CNPq e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
3.7.4 - Fomentar os Estudos Longitudinais e Multicêntricos: Estudo Longitudinal de Saúde do Adulto - ELSA, Síndrome Metabólica, Epidemiologia Genômica de Doenças Complexas – EPIGEN, Hipertensão resistente, Pesquisa de Acesso a Medicamentos, em parceria com a FINEP.
3.7.5 - Financiar os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia - INCTs da área da saúde, pactuados com o CNPq.
3.7.6 - Ampliar o Programa Nacional de Pós-Doutorado para o SUS em cooperação com o MEC e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
FIOCRUZ/VPGDI
3.8
Consolidar a Rede Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde, mediante a expansão institucional da Fiocruz para as regiões menos desenvolvidas do País, segundo a estratégia de regionalização do desenvolvimento da C&T em Saúde.
3.8.1 - Implantar cinco novas unidades da Fiocruz nos estados de Rondônia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Paraná, e reestruturar os institutos de Minas Gerais e Amazônia.
FIOCRUZ/VPPIS
3.15

Implementar projetos estratégicos da Fiocruz para suporte ao fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde no Brasil.
3.15.1 - Incorporação de tecnologia em vacinas conjugadas contra doenças pneumocócicas e instalação do primeiro Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D em cooperação com empresa líder mundial.
3.15.2 - Transferência de tecnologia e desenvolvimento de biofármacos de fronteira (interferon peguilado).
3.15.3 - Incorporação da tecnologia de biofármacos por DNA recombinante - Insulina.
3.15.4 - Implementar no SUS técnicas modernas e mais seguras de análise para diagnóstico, apoio ao tratamento e vigilância epidemiológica em DST, doenças negligenciadas e hemoterapia.
3.15.5 - Implementar Centro para escalonamento e apoio às atividades de desenvolvimento tecnológico, produção de Biofármacos e Reativos para diagnóstico - CIPBR.
3.15.6 - Desenvolvimento tecnológico de novas formulações em antirretrovirais - ARVs.
3.15.7 - Consolidar o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D em fitoterápicos como base da política nacional para a área.
3.9
Implantar o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde na Fiocruz.
3.9.1 - Prover o País de uma plataforma de serviços tecnológicos em saúde capaz de atender à demanda das instituições científicas e tecnológicas e das empresas.
MS/SCTIE/DAF
3.11
Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.
3.11.2 - Formular e revisar 83 protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas – PCDT das doenças contempladas no componente especializado da Assistência Farmacêutica.
MS/SCTIE/CITEC
3.11
Melhorar os padrões de avaliação e incorporação tecnológica no SUS.
3.11.4 - Institucionalizar a Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde, visando subsidiar a Comissão para a Incorporação de Tecnologias (CITEC).

ANEXO II: Roteiros para Entrevistas

Entrevista 1: Gestores BNDES

1. TRAJETÓRIA POLÍTICO-PROFISSIONAL (10 min)
 - a. Conte-me sobre sua trajetória profissional e política
 - i. Política
 1. Partidarizado? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas
 2. Sindicalizado? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas
 3. Participação em Movimento Social? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas
 - ii. Profissional
 1. Como e quando veio trabalhar no BNDES? Ver redes externas
 2. Já tinha experiência na área? Já conhecia os stakeholders que hoje o Sr. tem contato (empresas, MS, FIOCRUZ, outros órgãos públicos envolvidos – GECIS). Ver redes externas

2. CAPACIDADE DE AÇÃO (30 min)
 - a. Conte-me sobre o papel do BNDES no fomento ao Complexo Industrial
 - i. Profarma: surgimento e desenvolvimento
 - ii. Qual é sua função e quais são suas atividades atuais?
 - iii. Quais são os atores envolvidos nas ações do Profarma? Qual o papel de cada um? (BNDES, FIOCRUZ, EMPRESAS, MS, LAB. OFICIAIS) Ver articulação e descentralização
 - iv. Como é a relação (conflito ou convergência de interesses?) entre:
 1. BNDES vs MS

2. BNDES vs FIOCRUZ
3. BNDES vs Laboratórios oficiais
4. BNDES vs Laboratórios e empresas privadas
- b. Conte-me sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve conflito de interesses entre BNDES e MS/FIOCRUZ.
 - i. Caso não haja, perguntar sobre os CASES
 - ii. Quais eram as demandas de cada grupo? Ver capacidade de captação de informações e Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
 - iii. Através de que meio se deu o contato entre os grupos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
 1. Reuniões
 2. Comissões e Comitês
 3. Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS)
 4. Incorporação de funcionários
 - iv. Qual foi a decisão tomada? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
 - a. Alteração, interrupção ou manutenção das atividades inicialmente propostas
 - v. O que favoreceu a aceitação/não aceitação da proposição do BNDES? Ver Articulação
 - vi. Como o MS/FIOCRUZ se resguardou (resguarda) das pressões? Com que fatores conta para aumentar sua autonomia? Como a estrutura de RH impacta sua autonomia para tomar decisões? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e posicionamento
 - vii. Quais foram as consequências desta decisão para a implementação da ação? Ver posicionamento
 1. Os atores “não concordantes” colaboraram com a decisão tomada? Ver descentralização/articulação e eficácia

viii. Como o MS/FIOCRUZ persuadiu/articulou junto aos outros atores para que agissem conforme sua posição? Com que fatores conta para aumentar seu poder de articulação/persuasão? Como sua estrutura de RH impacta este poder de articulação/persuasão? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e descentralização/articulação

c. Conte-me agora sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve convergência de interesses entre os atores.

i. Através de que meio se deu o contato entre os atores envolvidos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações

ii. Quais foram as consequências desta convergência para a implementação da ação? Ver descentralização/articulação e eficácia

iii. Que fatores o Sr. acha que colaboraram para esta convergência entre os atores? Como a estrutura de RH dos órgãos impacta nesta convergência. Ver expertise, redes internas e externas e descentralização/articulação

d. Conte-me como está a implementação das ações?

i. Quais fatores você acha que contribuíram para o (não) atingimento das metas? Ver todas as variáveis

1. Capacidade técnica dos servidores – efetivos e comissionados do MS/FIOCRUZ

2. Rotatividade de servidores do MS/FIOCRUZ

3. Disponibilidade de recursos financeiros;

4. (In)capacidade por parte do MS/FIOCRUZ de compreender as demandas das empresas/ bancos

5. Demandas particularistas de atores externos e internos ao serviço público;

6. Resistência da burocracia a atores externos e a superiores;

7. (In)capacidade de articulação do MS/FIOCRUZ com atores externos (bancos e órgãos)

8. (In)capacidade do MS/FIOCRUZ de persuadir as empresas a responderem aos estímulos governamentais

3. PERCEPÇÕES

a. O Sr. enxerga problemas/virtudes da estrutura de recursos humanos do MS/FIOCRUZ que terminam por impactar os resultados? Ver todas as variáveis

1. Quais? Como impactam?

2. Em até que ponto há inserção (captação de informação, descentralização e articulação) no MS/FIOCRUZ? Como a estrutura de RH impacta? Ver inserção

Entrevista 2: Representantes de Associações Empresariais

1. Queria que falasse um pouco da inserção do setor farmacêutico na PITCE

a. Conte-me sobre a formulação e implementação da PITCE

i. Fóruns de Competitividade

b. Já conhecia os stakeholders que hoje o Sr. tem contato (bancos, outros órgãos públicos envolvidos)

i. Você conhece: Carlos Gadelha, Zich Moysés, Adriana Diaféria, Dirceu Barbano, Reinaldo Guimarães, Pedro Palmeira (BNDES), Luciana Capanema (BNDES), Suzanne Serruya, Cláudio Maierovitch, Pedro Canísio (MS), José Coutinho (MS), Leonor Santos, José Miguel, Franco Palamola (ABIMO) e Márcio Bósio (ABIMO)? De onde os conhece?

2. PROFARMA

a. A regulação feita pela ANVISA – que impulsionou a demanda por recursos financeiros do BNDES para adequação das plantas - vem sendo feita de maneira responsável, isto é, sem exageros regulatórios? O que você acha da postura da ANVISA nos últimos anos?

3. O que mudou em 2007?

i. Centralização da política no MS (2007): Vantagens e desvantagens

- ii. Até que ponto o governo (BNDES com dinheiro e MS com poder de compra) influencia suas decisões de investimento? A portaria 978 influencia suas decisões de investimento? Hoje você investe em inovação ou em cópia de produtos?
 - 1. Qual o principal gargalo enfrentado? Dinheiro, cliente ou capacidade técnica?
 - 2. O que o BNDES e o MS fazem ou deixam de fazê-lo para superá-lo?
 - 4. CAPACIDADE DE AÇÃO
 - a. Há mais conflito ou convergência de interesses entre vocês, MS, BNDES e FIOCRUZ?
 - b. Conte-me sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve conflito de interesses entre os atores (externos).
 - i. Postura “cética” do MS quanto à incorporação de Tecnologias
 - ii. Parcerias para transferência de tecnologia: por que empresas com patentes a vencer (caso da Briston ou da Roché) resolvem transferir tecnologia?
 - iii. Vacinas: quem deve ficar a cargo? FIOCRUZ ou empresas? Como convenceram o governo de que era melhor via empresas privadas? A FIOCRUZ queria que fosse ela...
 - 1. “O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz) assinou com a GlaxoSmithKline (GSK), em janeiro de 2008, contrato de transferência de tecnologia para produção de vacina contra rotavírus, com vigência até 2013
 - c. Quais eram as demandas de cada grupo? Ver capacidade de captação de informações e Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
 - d. Através de que meio se deu o contato entre os grupos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
 - e. Qual foi a decisão tomada? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
 - i. Alteração, interrupção ou manutenção das atividades inicialmente propostas

- f. O que favoreceu a aceitação/não aceitação da proposição destes atores? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
- g. Quais foram as consequências desta decisão para a implementação da ação? Ver posicionamento
- i. Os atores “não concordantes” colaboraram com a decisão tomada? Ver descentralização/articulação e eficácia
- ii. Como persuadiu/articulou junto aos outros atores para que agissem conforme sua posição? Com que fatores conta para aumentar seu poder de articulação/persuasão?
- h. Conte-me agora sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve convergência de interesses entre os atores.
- i. Através de que meio se deu o contato entre os atores envolvidos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
- ii. Quais foram as consequências desta convergência para a implementação da ação? Ver descentralização/articulação e eficácia

Entrevista 3: Gestores do MS e FIOCRUZ

- 1. DADOS PESSOAIS E PROFISSIONAIS (3min)
 - a. Informe-me seus dados pessoais e profissionais
 - i. Nome e idade
 - ii. Escolaridade
 - iii. Formação (curso, universidade e ano): graduação e pós graduação
 - iv. Cargo ocupado
 - 1. Comissionado? Nível do DAS.
 - v. Origem (Servidor do Ministério da Saúde; Servidor de outro órgão da Administração Direta Federal cedido; Servidor da Administração Indireta Federal cedido; Servidor estadual ou municipal cedido; Não servidor)

vi. Vínculo com a APF (Efetivos e empregados públicos; Comissionados; Terceirizados; Contratado);

2. TRAJETÓRIA POLÍTICO-PROFISSIONAL (20min)

a. Conte-me sobre sua trajetória profissional e política, principalmente quando esta se relaciona, de alguma maneira, com sua atual função ou atividades desempenhadas.

i. Política

1. Partidarizado? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas

2. Sindicalizado? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas

3. Participação em Movimento Social? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas

ii. Profissional

1. Histórico em instituições públicas e privadas. Qual(is)? Por quanto tempo? Ver redes internas e externas e circulação público-privado

a. empresa privada, Universidade/Escola, consultoria, entidade multinacional, ONG, assessoria parlamentar, outros órgãos públicos, outros).

2. Cargos que ocupou na Administração: órgãos e nível de DAS. Ver circulação interna e experiência em cargos de direção.

3. Como veio trabalhar neste órgão? Por que este órgão e não outro? Qual o seu vínculo com o Secretário/Presidente? Ver redes internas e externas e expertise

4. Já tinha experiência na área? Já conhecia sua equipe? Como você montou sua equipe? Origem e vínculo

5. Já conhecia os stakeholders que hoje o Sr. tem contato (empresas, bancos, outros órgãos públicos envolvidos – GECIS). Ver expertise e redes internas e externas

a. Você conhece: Carlos Gadelha, Zich Moysés, Adriana Diaféria, Dirceu Barbano, Reinaldo Guimarães, Pedro Palmeira (BNDES), Luciana Capanema (BNDES), Suzanne

Serruya, Cláudio Maierovitch, Pedro Canísio (MS), José Coutinho (MS), Leonor Santos, José Miguel, Franco Palamola (ABIMO) e Márcio Bósio (ABIMO)? De onde os conhece?

6. Já conhecia os agentes das outras áreas do MS? Ver redes internas e coesão
 - a. SCTIE: Zich Moysés, Leonor Santos, José Miguel
 - b. Outras SECRETARIAS: SAS, SVS,
7. Qual é sua função e quais são suas atividades atuais?
3. CAPACIDADE DE AÇÃO (40 a 60 min)
 - a. Conte-me sobre a formulação e implementação das medidas e ações previstas no Eixo.
 - i. Como foram formuladas as medidas e ações (eram novas medidas ou medidas já criadas anteriormente)? Quando foram formuladas (segundo mandato, no primeiro ou ainda no governo FHC)? Ver continuidade e governabilidade
 1. Que órgãos formularam? Quem participou? Onde estão hoje estas pessoas? Como se deslocaram (ou deixaram de se deslocar) para os novos postos? Que cargo passaram a ocupar? Ver redes internas e formas de provimento
 - a. Fórum de Competitividade
 2. Como foi criada a SCTIE? Quem participou? Quem ocupou os cargos? Ver redes internas
 - a. Como é a relação entre SCTIE/FIOCRUZ e as outras secretarias do MS?
 - i. Remédio barato vs Desenvolvimento do CIS
 - ii. Doenças negligenciadas
 - iii. Medicamentos para atendimento de baixa complexidade vs. Alta complexidade
 3. Por quê houve substituição/abandono de ações inicialmente previstas no Programa? Razão política, técnica ou financeira? Ver continuidade e governabilidade
 - ii. Quais são os atores envolvidos nas ações implementadas? Qual o papel de cada um? Ver articulação e descentralização

b. Conte-me sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve conflito de interesses entre os atores (externos).

i. Quais eram as demandas de cada grupo? Ver capacidade de captação de informações e Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas

1. BNDES e MS: Fomento a laboratórios públicos vs. Fomento a laboratórios privados

ii. Através de que meio se deu o contato entre os grupos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações

iii. Qual foi a decisão tomada? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas

a. Alteração, interrupção ou manutenção das atividades inicialmente propostas

iv. O que favoreceu a aceitação/não aceitação da proposição destes atores? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas

v. Como se resguardou (resguarda) das pressões? Com que fatores conta para aumentar sua autonomia? Como a estrutura de RH impacta sua autonomia para tomar decisões? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e posicionamento

vi. Quais foram as consequências desta decisão para a implementação da ação? Ver posicionamento

1. Os atores “não concordantes” colaboraram com a decisão tomada? Ver descentralização/articulação e eficácia

vii. Como persuadiu/articulou junto aos outros atores para que agissem conforme sua posição? Com que fatores conta para aumentar seu poder de articulação/persuasão? Como sua estrutura de RH impacta este poder de articulação/persuasão? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e descentralização/ articulação

1. O BNDES diz que tem pouco poder de “indução” frente às farmacêuticas, porque o problema delas não é o dinheiro.

c. Conte-me agora sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve convergência de interesses entre os atores.

- i. Através de que meio se deu o contato entre os atores envolvidos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
- ii. Quais foram as consequências desta convergência para a implementação da ação? Ver descentralização/articulação e eficácia
- iii. Que fatores o Sr. acha que colaboraram para esta convergência entre os atores? Como a estrutura de RH dos órgãos impacta nesta convergência. Ver expertise, redes internas e externas e descentralização/articulação
- d. Conte-me como está a implementação das ações?
 - i. Atingiu as metas previstas? Ver eficácia
 - ii. Quais fatores contribuíram para o (não) atingimento das metas? Ver todas as variáveis
 1. Capacidade técnica dos servidores – efetivos e comissionados
 2. Rotatividade de servidores;
 3. Disponibilidade de recursos financeiros;
 4. (In)capacidade por parte da instituição de compreender as demandas das empresas/bancos
 5. Demandas particularistas de atores externos e internos ao serviço público;
 6. Resistência da burocracia a atores externos e a superiores;
 7. (In)capacidade de articulação com atores externos (bancos e órgãos)
 8. (In)capacidade de persuadir as empresas a responderem aos estímulos governamentais
- e. O Sr. enxerga problemas/virtudes da estrutura de recursos humanos de sua área (que você montou) que terminam por impactar seus resultados? (origem, vínculo e qualificação) Ver todas as variáveis
 1. Quais? Como impactam?

2. Em até que ponto há coesão (redes internas e expertise) na SCTIE? E no MS? Até que ponto a SCTIE tem autonomia para decidir? Como a estrutura de RH impacta na coesão da SCTIE, do MS e na autonomia da SCTIE? Ver coesão e posicionamento

3. Em até que ponto há inserção (captação de informação, descentralização e articulação) da SCTIE nos demais atores externos? Como a estrutura de RH impacta? Ver inserção

4. **TRAJETÓRIA POLÍTICO-PROFISSIONAL II (3 min)**

a. Destino Pós-Serviço Público

i. Onde deverá trabalhar após o fim do mandato do Presidente Lula (empresa privada, universidade/escola, ONG, entidade multinacional, assessoria parlamentar, movimento social, sindicato, outros órgãos públicos) Qual?

1. Isto atrapalha/ajuda suas atuais atividades? Como? Ver trajetória e posicionamento

b. Indicação de possíveis entrevistados

Entrevista 4: Gestores do MS

1. **DADOS PESSOAIS E PROFISSIONAIS (3min)**

a. Informe-me seus dados pessoais e profissionais

i. Nome e idade

ii. Escolaridade

iii. Formação (curso, universidade e ano): graduação e pós graduação

iv. Cargo ocupado

1. Comissionado? Nível do DAS.

v. Origem (Servidor do Ministério da Saúde; Servidor de outro órgão da Administração Direta Federal cedido; Servidor da Administração Indireta Federal cedido; Servidor estadual ou municipal cedido; Não servidor)

vi. Vínculo com a APF (Efetivos e empregados públicos; Comissionados; Terceirizados; Contratado);

2. TRAJETÓRIA POLÍTICO-PROFISSIONAL (20min)

a. Conte-me sobre sua trajetória profissional e política, principalmente quando esta se relaciona, de alguma maneira, com sua atual função ou atividades desempenhadas.

i. Política

1. Partidarizado? Qual? Desde quando? Ver redes internas e externas

ii. Profissional

1. Como foi trabalhar no MS? Por que este órgão e não outro? Qual era seu vínculo com o Secretário/Presidente e o EX? Ver redes internas e externas e expertise

2. Já tinha experiência na área? Já conhecia sua equipe? Como você montou sua equipe? Origem e vínculo

3. Já conhecia os stakeholders que hoje o Sr. tem contato (empresas, bancos, outros órgãos públicos envolvidos – GECIS). Ver expertise e redes internas e externas

a. Você conhece: Carlos Gadelha, Zich Moysés, Adriana Diaféria, Dirceu Barbano, Reinaldo Guimarães, Pedro Palmeira (BNDES), Luciana Capanema (BNDES), Suzanne Serruya, Cláudio Maierovitch, Pedro Canísio (MS), José Coutinho (MS), Leonor Santos, José Miguel, Franco Palamola (ABIMO) e Márcio Bósio (ABIMO)? De onde os conhece?

4. Já conhecia os agentes das outras áreas do MS? Ver redes internas e coesão

a. SCTIE: Zich Moysés, Leonor Santos, José Miguel

b. Outras SECRETARIAS: SAS, SVS,

5. Destino Pós-Serviço Público

a. Por que saiu do MS? Quando? Por que foi para a ABDI?

b. O fato de vir trabalhar na ABDI após trabalhar no MS interferiu nas suas ações no MS? Ver trajetória e posicionamento

c. Qual é sua função e quais são suas atividades atuais?

3. CAPACIDADE DE AÇÃO (40 a 60 min)
 - a. Por que se chegou à conclusão de que a política industrial de Saúde deveria ser centralizada no MS? Por que a política industrial de saúde é diferente das outras políticas industriais (ver o papel da FIOCRUZ)? Quem chegou a essa conclusão?
 - b. Conte-me sobre a formulação e implementação das medidas e ações previstas no Eixo.
 - i. Como foram formuladas as medidas e ações (eram novas medidas ou medidas já criadas anteriormente)? Quando foram formuladas (segundo mandato, no primeiro ou ainda no governo FHC)? Ver continuidade e governabilidade
 1. Mostrar medidas do Mais Saúde
 - a. Profarma
 - b. PPP (ligação com empresa)
 - c. Poder de compra
 - ii. Que órgãos formularam? Quem participou? Onde estão hoje estas pessoas? Como se deslocaram (ou deixaram de se deslocar) para os novos postos? Que cargo passaram a ocupar? Ver redes internas e formas de provimento
 1. Fórum de Competitividade
 - c. Como foi criada a SCTIE? Quem participou? Quem ocupou os cargos? Quem saiu? Por quê? Ver redes internas
 - i. Como é a relação entre SCTIE/FIOCRUZ e as outras secretarias do MS?
 1. Remédio barato vs Desenvolvimento do CIS
 2. Doenças negligenciadas (só as outras secret. querem)
 3. Medicamentos para atendimento de baixa complexidade vs. Alta complexidade
 - d. Quais são os atores envolvidos nas ações implementadas? Qual o papel de cada um? Ver articulação e descentralização

- e. Conte-me sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve conflito de interesses entre os atores (externos).
- i. Quais eram as demandas de cada grupo? Ver capacidade de captação de informações e Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
1. BNDES e MS: Fomento a laboratórios públicos vs. Fomento a laboratórios privados
- ii. Através de que meio se deu o contato entre os grupos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
- iii. Qual foi a decisão tomada? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
- a. Alteração, interrupção ou manutenção das atividades inicialmente propostas
- iv. O que favoreceu a aceitação/não aceitação da proposição destes atores? Ver Posicionamento em Relação a Demandas Particularistas
- v. Como se resguardou (resguarda) das pressões? Com que fatores conta para aumentar sua autonomia? Como a estrutura de RH impacta sua autonomia para tomar decisões? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e posicionamento
- vi. Quais foram as consequências desta decisão para a implementação da ação? Ver posicionamento
1. Os atores “não concordantes” colaboraram com a decisão tomada? Ver descentralização/articulação e eficácia
- vii. Como persuadiu/articulou junto aos outros atores para que agissem conforme sua posição? Com que fatores conta para aumentar seu poder de articulação/persuasão? Como sua estrutura de RH impacta este poder de articulação/persuasão? Ver expertise, redes internas e externas ao órgão e descentralização/ articulação
1. O BNDES diz que tem pouco poder de “indução” frente às farmacêuticas, é verdade?.
- f. Conte-me agora sobre alguma situação emblemática (ou recorrente) em que houve convergência de interesses entre os atores.

- i. Através de que meio se deu o contato entre os atores envolvidos? Em que momento? Ver articulação e capacidade de captação de informações
- ii. Quais foram as consequências desta convergência para a implementação da ação? Ver descentralização/articulação e eficácia
- iii. Que fatores o Sr. acha que colaboraram para esta convergência entre os atores? Como a estrutura de RH dos órgãos impacta nesta convergência. Ver expertise, redes internas e externas e descentralização/articulação
- g. Conte-me como está a implementação das ações?
 - i. Atingiu as metas previstas? Ver eficácia
 - h. Em até que ponto a sua trajetória (e a de sua equipe) político-profissional lhe ajudou para a consecução de seus objetivos?
 - i. Em até que ponto o fato de ser servidor efetivo/consultor lhe ajudou para a consecução dos objetivos?
 - i. O Sr. enxerga problemas/virtudes da estrutura de recursos humanos de sua área (que você montou) que terminam por impactar seus resultados? (origem, vínculo e qualificação) Ver todas as variáveis
 - 1. Quais? Como impactam?
 - 2. Há coesão (redes internas e expertise) na SCTIE? E no MS? Até que ponto a SCTIE tem autonomia para decidir? Como a estrutura de RH impacta na coesão da SCTIE, do MS e na autonomia da SCTIE? Ver coesão e posicionamento
 - 3. Há inserção (captação de informação, descentralização e articulação) da SCTIE nos demais atores externos? Como a estrutura de RH impacta? Ver inserção
- j. Indicação de possíveis entrevistados

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)