



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



Vitor Reis da Costa da Silva

**APLICAÇÃO DE TÉCNICAS GERENCIALISTAS
NA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

Brasília – DF

Julho / 2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Especialização

Vitor Reis da Costa da Silva

**APLICAÇÃO DE TÉCNICAS GERENCIALISTAS
NA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do título de especialista
em Gestão Pública.

Orientador: Pedro Cavalcante

Brasília – DF

Julho / 2016

APLICAÇÃO DE TÉCNICAS GERENCIALISTAS NA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Vitor Reis da Costa da Silva¹

RESUMO

Este artigo analisa os impactos da introdução de conceitos gerencialistas na Secretaria do Patrimônio da União. Trata-se de uma pesquisa exploratória sobre o tema, que a partir dos dados disponíveis e entrevistas com atores estratégicos da Secretaria, buscou analisar a influência das técnicas de desconcentração e gestão por desempenho no ato de governar da SPU. Os resultados obtidos sugerem que a implantação de tais técnicas podem ter influenciado positivamente no ganho de efetividade observado no órgão durante o período de 2003 a 2014, mesmo em um cenário de redução de recursos orçamentários e manutenção do quadro de servidores. Indica-se ainda que as mudanças propostas se assemelham às experiências de reforma gerencialista de segunda geração do modelo proposto pela Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública, Reforma. Desconcentração. Gestão de Desempenho, Secretaria do Patrimônio da União.

1 Analista em Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Graduado em Gestão de Tecnologia da Informação. Pós-graduando em Gestão Pública. E-mail: vitor.rcsilva@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por mudanças significativas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Se há um debate se tais mudanças foram de fato “reformas” ou “reinvenções” do ato de governar, há um consenso que alguns mecanismos foram aprimorados ao longo dos últimos anos, buscando sempre a formação de uma burocracia mais efetiva, com maior grau de transparência e *accountability*. Mesmo que os governos formados no Brasil após a consolidação do Estado democrático de diretos venham alternando o seu entendimento sobre qual o “modelo ideal de Estado”, algumas técnicas de gestão vêm sendo aperfeiçoadas ao longo desse tempo.

Assim, o presente artigo pretende analisar de forma exploratória como esse movimento influenciou a gestão pública, fazendo um recorte específico quanto as propostas elencadas pela *New Public Management (NPM)*, ou Nova Gestão Pública (NGP) e a sua aplicação na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), unidade vinculada atualmente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que apostou no uso de técnicas gerencialistas para trazer ganhos de efetividade na consecução de suas competências.

O texto apresentado está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução e uma conclusão. A segunda seção traz uma abordagem teórica sobre o contexto político-institucional em que a *NPM* surgiu, abordando de forma ampla seus principais conceitos, os argumentos que sustentaram sua disseminação e quais as propostas gerais trazidas pelo movimento reformista, sem desprezar o debate se de fato tais propostas existiram enquanto um conjunto claro de reformas, ou se eram a reafirmação de conceitos já utilizados na Administração pública.

A terceira seção apresenta a SPU e a problemática enfrentada pelo órgão para o cumprimento de sua missão institucional. Fazendo um apanhado sucinto de como o conceito de propriedade pública se formou no Brasil, o texto aborda o histórico da Secretaria e como uma faixa de terra inicialmente restrita à 33 metros ao longo do litoral brasileiro se tornou um patrimônio de aproximadamente 680 mil imóveis. A seção traz ainda um resumo da estrutura existente para que seja possível realizar a gestão do patrimônio da União.

A quarta parte do artigo analisa como as propostas disseminadas pela *NPM* contribuíram para o ganho de efetividade no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União. Neste sentido, o artigo traz uma revisão dos instrumentos legais e normativos instituídos ao longo dos últimos anos para que as técnicas de “desconcentração” e “gestão por desempenho” fossem aplicadas na SPU. Por se tratarem de técnicas com uma grande gama de interpretações possíveis, o texto também busca estabelecer uma conceituação mínima utilizada para caracterizar as mudanças administrativas implantadas. Estabelecido os conceitos básicos sobre a proposta reformista e tipificada a sua implementação por atos normativos, o artigo passa a abordar quais os impactos em termos de efetividade o órgão obteve, analisando os dados quantitativos que refletem os resultados da política de gestão do patrimônio durante o período de 2003 até 2014. A análise leva ainda em consideração os recursos humanos e orçamentários existentes ao longo do período para tentar identificar possíveis externalidades que pudessem mascarar os resultados. Ainda, para verificar se as conclusões obtidas pela análise quantitativa guardam coerência com a realidade vivenciada pelos servidores do órgão, o artigo apresenta um estudo qualitativo realizado por meio de entrevistas direcionadas ao corpo diretivo da SPU durante o período analisado.

Por fim, na última seção são tecidas considerações finais sobre o tema e apresentado os achados da pesquisa, identificando fatores que podem ter influenciado positivamente a implementação das técnicas na SPU e uma reflexão simples sobre a comparação dos resultados obtidos com outras experiências de reformas da Nova Gestão Pública.

2 CONTEXTO DO SURGIMENTO DA *NEW PUBLIC MANAGEMENT* NO ESTADO BRASILEIRO

Nas quatro últimas décadas o Estado brasileiro passou por importantes transformações que alteraram o seu contexto político-institucional. Se por um lado a Constituição Federal de 1988 foi capaz de alterar a estrutura do Estado, instituindo um modelo democrático baseado na garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e com uma maior inclusão política, por outro ela incorporou uma gama de elementos que trouxeram

novos desafios para a produção de políticas públicas (PIRES, 2015).

O texto constitucional reforçou o papel do Estado como responsável pelo atendimento de demandas não apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica, e trouxe importantes avanços em termos de profissionalização do serviço público, como a universalização do princípio de concurso público para recrutamento do servidor e o estabelecimento do Regime Jurídico Único. Ao mesmo tempo ele incorporou também alguns fatores que impactaram diretamente na forma de atuação da administração pública, como a implantação de um regime presidencialista multipartidário, que demanda um alto grau de recursos para a garantia de apoio político como valor de troca para a governabilidade; a descentralização político-administrativa na execução de políticas públicas, sem a presença de mecanismos que garantam a coordenação dos entes federados; o empoderamento de órgãos responsáveis pelo controle da atividade estatal e a garantia de direitos, com um grau de autonomia elevado em alguns casos, como o Ministério Público Federal; e a incorporação de formas institucionais de participação social nos processos de formulação e controle de políticas públicas. Mesmo sendo apontados como avanços importantes para a construção de um modelo de Estado democrático, é inegável que tais fatores quando combinados ampliaram a complexidade e trouxeram novos desafios para a gestão e implementação de políticas públicas (PIRES, 2015).

Paralelamente à construção da constituição, no âmbito econômico observava-se o agravamento da crise financeira (CARVALHO, 2010), e os problemas enfrentados pelo capitalismo passaram a ser associados ao excesso de intervencionismo estatal na vida econômica. Entre parte da elite política, passava a vigorar o entendimento de que era necessário uma reforma administrativa que viesse a reduzir e restringir o papel do Estado. Ganhava força a ideia de que era necessária a implementação de uma reforma para que a Administração Pública se assemelhasse mais ao *modus operandi* do setor privado, focando em resultados claros na prestação de serviços ao cidadão e reduzindo seu escopo de atuação através das privatizações (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Os defensores do movimento reformista apontavam para a necessidade de superação do estado burocrático, através de uma grande revolução na forma de atuação dos governos. Bresser Pereira (1996) aponta que, no caso brasileiro, a crise econômica era

ocasionada, principalmente, por uma crise do Estado, que havia perdido sua capacidade de coordenar o sistema financeiro e possuía um enrijecimento burocrático extremo. Para o defensor da reforma, a administração burocrática foi importante por superar a administração patrimonialista e se fez suficiente diante de um Estado liberal com poucas áreas de influência. No entanto, ao se consolidar o conceito de Estado moderno, dinâmico e com uma gama de atuação mais ampla, o modelo se revelou incapaz de gerar resultados com rapidez, boa qualidade ou custo baixo. Para tanto, era necessário então a ruptura e superação completa do modelo vigente e a introdução de um novo modelo de Estado gerencial.

No âmbito internacional também se reforçava a ideia de que os problemas econômicos enfrentados nas décadas de 70 e 80 foram gerados pelo excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais. Construiu-se então um entendimento que o Estado cada vez mais carecia de legitimidade, uma vez que o suposto crescimento desordenado dos gastos públicos era contrário ao interesse da coletividade. Nesta visão, os Estados haviam ampliado seu corpo burocrático sem necessariamente garantir a eficiência na prestação do serviço público, e este corpo carecia ainda de mecanismos de responsabilização pela sociedade. Para Friedberg “as organizações burocráticas, longe de serem sempre eficazes, tinham um funcionamento pesado” (1995, *apud* CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). A crítica vigente apontava que os Estados por muitas vezes atuavam onde não deveriam atuar, e eram ineficientes na sua área de atuação fundamental.

Ressurgia o entendimento que o estado burocrático, ao privilegiar uma burocracia profissionalizada, baseada em princípios de obediência às prescrições formais e de tratamento igualitário das demandas, sem sua correta contextualização, acabava por gerar uma série de disfunções. Secchi (2009), resume as críticas ao modelo como sendo: a criação de um corpo burocrático resistente às mudanças, com impactos diretos nos processos de inovação; a obediência acrítica às normas estabelecidas, independentemente de sua razoabilidade; a criação de um ambiente corporativo, distante dos interesses dos clientes e dos serviços prestados pela burocracia, uma vez que se estimulava a promoção funcional baseada em critérios de antiguidade e não por desempenho; o não atendimento de necessidades individuais, ao levar ao pé da letra o princípio da impessoalidade; e, por fim, em alguns casos, a arrogância e autoritarismo com o público destinatário do serviço, já que muitas vezes a

burocracia possuía monopólio do serviço prestado.

Além disso, um novo conjunto de críticas ganhou força a partir dos anos 1980, sob o rótulo da *public choice theory* (teoria da escolha pública). Argumentavam os críticos que o aparato burocrático, cada vez mais especializado, atuava de forma corporativista para maximizar interesses próprios, como segurança no emprego, melhores salários, gratificações e maiores orçamentos para as políticas públicas, sem necessariamente se preocuparem com o serviço prestado. Ao mesmo tempo, eram acusados de dificultar o repasse de informações confiáveis sobre os resultados de performance e os custos envolvidos na execução das políticas públicas para o corpo político, responsável por controlar o desempenho e a entrega dos serviços. Assim, argumentava a teoria, diante de um Estado cada vez mais complexo, crescia a possibilidade da existência de burocracias que deixavam de atuar de forma neutra, e passavam a atuar como *rent seeker*, movida pela busca da maximização de interesses particularistas, negligenciando o interesse público (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Tal base teórica era fortemente impulsionada pela consolidação do modelo neoliberalista, que passa a ter como uma de suas bandeiras a implementação de uma agenda reformista do Estado, com o objetivo de reduzir seu papel regulador da economia e ao mesmo tempo reduzir seu aparato organizacional e mecanismos de que dispõe para governar.

Assim, o conjunto de reformas adotadas a partir da década de 1980 para buscar maior eficiência no gasto público, ampliar a qualidade na prestação de serviços e reduzir o escopo de intervenção do Estado na economia, passa a ser chamados de *New Public Management*. Segundo Peters, (2008, p. 290-291) de uma forma mais geral, este processo reformista tem como característica a mudança no padrão de governar, distanciando o ato de governar do seu centro político, e incorporando em sua gestão ações relacionadas à: i) desconcentração, dando maior autonomia administrativa à “gerentes” com reconhecida capacidade técnica sobre temas específicos da administração, sendo este ato realizado muitas vezes por meio da criação de agências; ii) descentralização, onde o Estado central transfere funções do setor público a sistemas subnacionais de menor porte e mais próximos ao cidadão; e iii) delegação, passando a prestação de parte dos serviços do Estado para a iniciativa privada ou redes e organizações sem fins lucrativos. Ainda segundo o autor, o conceito base por trás de tais reformas seria que “o governo trabalhará melhor se o centro político for desvalorizado

e se os administradores públicos e os agentes do setor privado forem mais responsáveis na prestação de serviços”. Buscando características semelhantes nos modelos reformistas implementados a partir dos anos de 1980, Carneiro e Menicucci (2011) resumem, de forma generalista, que tais reformas apontam para a adoção de um conjunto básico de medidas, que incluem a desregulamentação e menor interferência estatal nas relações entre agentes privados, acompanhada de uma série de propostas de privatizações e redução do papel do Estado como responsável pelo provimento de serviços, objetivando não apenas a ampliação das oportunidades de atuação do capital privado, mas também a redução do financiamento público e, conseqüentemente, da concorrência pela utilização dos recursos produtivos da sociedade. Assim, identifica-se no modelo proposto pela *NPM* uma clara visão racionalista, que acredita que o aumento da responsabilização, maior autonomia administrativa e controle por resultados, transformará a burocracia convencional e permitirá a adoção das opções técnicas que tragam maiores resultados e redução de recursos na consecução dos fins visados.

A disseminação de tais conceitos associados à *NPM* pode nos levar ao entendimento errôneo que existiu uma tendência única nas reformas administrativas adotadas nos países que seguiram o modelo neoliberal, como se houvesse um padrão comum no ato de governar. No entanto, é importante observar que, ao contrário, a *NPM* foi implementada de forma variada entre os diferentes países, o que reforça a crítica que não há uma definição explícita do que de fato é a *New Public Management*, ou o que deveria ser. Hernes (2005), após analisar casos de aplicação do modelo em países distintos, afirma que, mesmo sendo associada a um conjunto de ideias e métodos que buscam ampliar a eficiência e *accountability* na administração pública, não é possível estabelecer uma definição única do que as ideias e métodos propostos pela *NPM* de fato são.

Nogueira (2003) aponta que o conceito da *NPM* foi utilizado em contextos diversos, para justificar reformas com propostas muito diferentes entre si, e, portanto, para se ter uma visão mais clara do movimento reformista é necessário analisar as condições que levaram à adoção das propostas e suas conseqüências. Esta variedade, no entanto, pode ser simplificada em três grandes grupos de configurações de reforma, com base em seus contextos, alcances, objetivos, concepções, estratégias e conteúdos abordados. Ressalta-se que esta simplificação está longe de ser uma tipificação das reformas, já que não tem um caráter

exaustivo e ignora particularidades e riquezas de situação internas a cada um deles, como apontou Carneiro e Menicucci (2011).

Um primeiro conjunto identificado são os países anglo-saxões, como a Nova Zelândia, Austrália e Grã-Bretanha, pioneiros nas reformas gerencialistas. Sua legitimidade se deu a partir da percepção de uma crise econômica aguda por governos recém-formados, e, em geral, elas contaram com o apoio do sistema político por longos anos. Nestes casos as reformas trouxeram transformações profundas na forma de atuação e no papel do Estado, visando a redução de gastos, o aumento da eficiência, a reconstrução da competitividade das agências estatais e alterando a dinâmica das relações da política e da burocracia. Para tanto, alteraram as regras do emprego público, utilizando fortemente critérios de avaliação de desempenho, e dotaram agências com maior flexibilidade para a provisão de serviços. O modelo reduziu os serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado, adotando políticas próprias de um Estado mínimo. Algumas das mudanças foram posteriormente revistas, visando eliminar externalidades e excessos que trouxeram impactos negativos (NOGUEIRA, 2003; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Com propostas políticas semelhantes, mas com resultados muito distintos das grandes reformas experimentadas pelo grupo anterior, os países da América Latina configuram um segundo grupo. Nestes casos, as reformas foram fortemente impulsionadas por organismos internacionais de crédito e pela percepção de uma crise fiscal do Estado. Apesar das propostas apresentarem uma reforma profunda do Estado no sentido da ampliação do *accountability* e do ganho de performance, na prática os resultados se limitaram a atender necessidades de reequilíbrio fiscal e tributário, reduzindo o tamanho da máquina pública e seus custos. Privilegiando reformas de impacto maior e mais rápidas, o foco principal se deu na área macroeconômica, na revisão das funções do Estado, na redução de sua estrutura e do corpo burocrático. No âmbito da gestão pública, observou-se iniciativas pontuais, por muitas vezes descontinuadas, que não foram capazes de introduzir novas formas e técnicas de gestão em todo aparato burocrático, se limitando ao que é considerado como “reformas de primeira geração”. Nogueira (2003) faz, no entanto, uma ressalva ao Chile, país que na visão do autor teve uma segunda fase reformista em que técnicas de gestão puderam ser introduzidas após uma primeira onda reformista, e ao Brasil, que introduziu novos conceitos para dinamizar a

gestão pública, ao mesmo tempo que buscou incorporar no Estado valores e orientações próximas das preconizadas pela *NPM*.

Por fim, é identificado um terceiro grupo, formado pelos países da Europa continental, onde as reformas não tiveram como motivação as crises econômicas. Ao contrário, suas motivações partiram da própria sociedade, que requeria um serviço público de maior qualidade, mais eficiente, e uma gestão mais transparente, influenciada por uma Europa cada vez mais integrada e com a necessidade de uma gestão mais flexível e competitiva. Esse cenário, possibilitou um modelo de reforma mais incremental, resultante de processos políticos e institucionais menos traumáticos, com maior tempo para construção e definição de propostas, que por sua vez contavam com maior respaldo técnico. Assim, as execuções das reformas foram mais completas, e resultaram em mudanças profundas na forma de atuação da Administração e sua relação com o mercado e com a sociedade, aumentando a performance das políticas públicas e o grau de transparência do Estado. Técnicas de gestão como a descentralização, que levaram a execução da política para unidades subnacionais, e de desconcentração, aproximando a tomada de decisão pelos executores, foram introduzidas em países como Alemanha e França, respectivamente (NOGUEIRA, 2003; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Trazendo uma visão mais incrementalista, Cavalcante e Camões (2015) apontam que o que se observou com as experiências de reformas administrativas recentes, tanto gerencialistas quanto pós *NPM*, foi que todas elas apresentaram um grau elevado de diversidade nas configurações e implementações, sendo incoerente, portanto, a visão de superação pura e completa dos modelos de gestão adotados. Ao contrário, os autores apontam que a literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado do que era encontrado nas propostas originais, independente do país ou momento histórico analisado. Corroborando com esse entendimento, Costa (2002) aponta que

a maior parte das propostas constantes nos planos de NGP não representaria, separadamente, inovações em relação aos processos de reforma anteriores. Afinal, avaliação de desempenho, subcontratação, privatização, utilização de técnicas gerenciais privadas na administração pública, são práticas recorrentemente tentadas em todas as ondas reformistas desde o início do século passado. (COSTA, 2002, p. 12)

Esta visão parece ser a mais adequada à realidade quando analisamos a aplicação

da *NPM* no Estado brasileiro. Primeiramente porque boa parte das reformas propostas, como a intensificação do processo de desconcentração das atividades da administração direta e a priorização dos mecanismos de coordenação e controle do aparelho estatal, tendo em vista o incentivo à flexibilidade gerencial, já eram diretrizes centrais de um processo reformista ocorrido durante o período militar, consolidado no Decreto-Lei nº 200 de 1967 (CAVALCANTE e CARVALHO, no prelo). Além disso, a introdução da reforma proposta pela *NPM* no Brasil se deu a partir da implementação de algumas ações específicas, na maioria das vezes descontinuadas, sem a concepção de um modelo abrangente de implementação que permeasse toda Administração (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

A aplicação dos conceitos de redução do Estado foi inicialmente proposta pelo primeiro presidente eleito democraticamente, através da eleição direta, pós Constituição de 1988. Abrucio (2010, p. 539) entende que a era Collor, no entanto, usou tal raciocínio de forma falsa, e em vez de propor uma reforma da Administração no sentido gerencialista, o governo na verdade atuou no desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além de reduzir atividades estatais essenciais. Para o autor, a proposta de reforma partiu do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através de uma série de atos conduzidos pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, que teve como base os estudos e a experiência internacional da *NPM*. Apesar de apontar reformas importantes na Administração, Abrucio (2010) reconhece que o alcance das reformas foi limitado, e já no segundo governo FHC a agenda da reforma da gestão pública foi enfraquecida.

Analisando os atos presidenciais, pode-se afirmar que os governos Lula e Dilma não adotaram a reforma administrativa como tema central de seu projeto político, mas sim aprofundaram práticas de gestão iniciadas por governos anteriores. As inovações administrativas nesta etapa se deram na consecução dos seus projetos prioritários, principalmente na área do governo eletrônico, desenvolvimento social, fortalecimento do controle e ampliação da transparência, mas apesar de exitosas, foram feitas de forma fragmentada, não se constituindo como um programa específico de reforma administrativa (CARVALHO, 2010; CAVALCANTE e CARVALHO, no prelo).

Assim, conclui-se que a reforma gerencialista proposta não conseguiu de fato fazer profundas transformações no Estado brasileiro, e seus resultados se mostraram parciais e

inconclusos (CARVALHO, 2010). Se durante a era FHC buscou-se a diminuição do Estado, através de uma série de privatizações, os governos posteriores retomaram a agenda do Estado como provedor de serviços públicos e interventor na economia. Mas, passados mais de 20 anos da introdução do conceito na gestão pública brasileira, pode-se afirmar que alguns métodos presentes na *NPM* tiveram impactos na forma de gestão adotada na Administração Pública e continuaram sendo aplicados durante a década de 2000, influenciado assim a implementação de novas políticas públicas, como passaremos a observar.

3 A PROPRIEDADE PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Ao conceituar a União, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, deu especial atenção aos bens imóveis que deveriam lhe pertencer (BRASIL, 1988). Os legisladores consolidaram na constituição um conjunto de normas existentes desde a época do império, definido como de propriedade da União extensas áreas do território brasileiro, das quais destaca-se os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Conforme observa Cardoso (2010), a reserva de parte de faixas de terras de domínio exclusivo do Estado iniciou-se ainda na época colonial do Brasil, quando a Coroa Portuguesa optou por excluir os “terrenos de marinha” das concessões das Sesmarias e Datas, devido a sua importância estratégica, primeiramente militar, depois, econômica e política. Lima (2002) aponta que a largura da faixa de terra onde estão compreendidos os terrenos de marinha foi definida pela primeira vez pela Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, onde o Imperador determinou que “tudo o que toca a água do mar e cresce sobre ela é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino”, e que “da linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças craveiras pela borda do mar para serviço público”. “Braça craveira” era uma medida utilizada à época que equivale a 10 palmos, ou o equivalente a 2,20 metros, portanto ao enunciar “quinze braças”, nas medidas atuais, significava afirmar que a área pertencente à Coroa seria de 33 metros a partir da linha d'água.

Apesar de trazer o ordenamento na propriedade reservada ao Estado, observa-se que o conceito de “linha d'água” adotado na referida Ordem Régia é mutável, tendo em vista a

variação das marés. Ou seja, ao estipular uma faixa contada a partir de uma linha que é variável, a Coroa e os particulares tinham sua propriedade afetada a cada variação da maré.

Solucionado possíveis conflitos de propriedade que tal variação da linha d'água pudesse causar, em 14 de novembro de 1832, a faixa de propriedade da Coroa foi consolidada pelo Artigo 4º das Instruções do Ministério da Fazenda, onde se definiu que “são terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar, vão até a distância de quinze braças para a parte da terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio de 1831” (LIMA, 2002). A partir da alteração do conceito de “linha d'água” para “preamar médio” e a definição do ano de 1831 como marco histórico para a medição do nível do mar, foi possível identificar claramente a área pertencente à coroa nos chamados terrenos de marinha.

O Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, consolidou o arcabouço legal existente até então, ratificando as definições anteriores sobre as áreas de propriedade da Coroa às margens das praias e rios, e tornando claro que qualquer nova formação geológica, natural ou artificial, que avançasse sob a parte do mar ou das águas dos rios, seriam considerados como terrenos acrescidos de marinha, e, portanto, de propriedade da Coroa. Essa legislação foi trazida quase que integralmente para o Decreto-Lei nº 9.760/1946, que se encontra vigente até hoje, que define:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. (BRASIL, 1946).

No entanto, a dinâmica de urbanização ocorrida, principalmente a partir do início do século XX, se deu a partir do aterramento de diversas “áreas molhadas”, em especial àquelas de mangues. Neste contexto, cidades litorâneas foram surgindo a partir de aterros,

transformando consideravelmente o que seria a linha de costa em 1831. Isso fez com que as áreas consideradas como terrenos de marinha, originalmente reservadas ao domínio do Estado, alcançassem uma proporção considerável na ocupação das principais capitais brasileiras.

Assim, com a consolidação legislativa sobre o tema, fixando a área pertencente à União a partir da linha de preamar de 1831, e o processo de urbanização ocorrido na maioria das cidades litorâneas, a área de “terreno de marinha” foi extensamente ampliada. Este patrimônio é atualmente estimado em cerca de 680 mil imóveis, sendo apenas 40 mil deles ocupados diretamente por órgãos da Administração Pública Federal e o restante ocupado por terceiros (BRASIL, 2015), que exploram o imóvel para diversos fins.

Foi ainda no século XIX, por meio da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), que foi autorizado ao Governo criar um órgão específico para “dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira” (BRASIL, 1850). Passados quatro anos de sua promulgação, a Lei de Terras foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e criou-se a Repartição Geral das Terras Públicas, primeiro órgão criado com a função de gerir e fiscalizar a propriedade imobiliária do Estado.

Ao longo do processo de formação das configurações atuais do Estado brasileiro, o órgão responsável pela gestão de tais imóveis passou por diversos nomes. Após a promulgação da República, a Repartição Geral de Terras públicas foi extinta e suas atribuições passaram para a “Diretoria do Patrimônio Nacional”, por meio da Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909. Novas denominações foram sendo dadas, e o órgão passou a se chamar Diretoria do Domínio da União, com as alterações dadas pelo Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932. Posteriormente recebeu o nome de Serviço do Patrimônio da União (SPU), com a promulgação do Decreto-lei nº 6.871/44, e mais recentemente assumiu o nome de Secretaria do Patrimônio da União, por meio do Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988.

Até 1999 a gestão dos imóveis da União estava diretamente ligada ao Ministério da Fazenda, ou órgãos com competências equivalentes. Em parte, tal organização é explicada porque, segundo aponta Cardoso (2010, p. 46), historicamente o Estado brasileiro atuou de

forma cartorial na gestão de seus bens imóveis, consolidando a “função arrecadatória como o interesse público tutelado pelo Estado”. Não havia, na visão da autora, a atuação estatal no sentido de garantir a afetação das propriedades para o fim de utilidade pública além da arrecadação. No entanto, com as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, em especial quanto à função social da propriedade, o órgão iniciou um processo de mudança na sua forma de atuação, e em 1999 a gestão patrimonial passou a ser de competência do Ministério do Orçamento e Gestão, por meio da Medida Provisória nº 1.795, de 1 de janeiro de 1999. Esta foi a última grande mudança na SPU, que atualmente é uma Secretaria subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão.

De acordo com a legislação vigente, àqueles que ocupam áreas da União, independentemente de sua finalidade, devem retribuir pelo seu uso através do pagamento de receitas originárias. Assim, compete à SPU gerenciar a arrecadação de tais receitas, que em 2014 representaram uma arrecadação de cerca de R\$1 bilhão (BRASIL, 2015). Ainda, é este órgão o responsável por decidir como tais imóveis serão utilizados, ou seja, atualmente cabe aos gestores da Secretaria decidir se determinado imóvel será alienado, cedido temporariamente para a realização de empreendimentos econômicos ou utilizado para o serviço público. A dinâmica patrimonial é tão alta, que no exercício de 2014 foram realizadas aproximadamente 17 mil novas destinações, sendo 4 mil para fins de uso público², e o restante se relacionando diretamente com os cidadãos.

Assim, adotando um recorte simplista das atribuições da Secretaria, poderíamos afirmar que estas duas áreas de atuação, arrecadação e destinação, refletem a dinâmica existente no órgão e a sua análise pode nos dizer muito a respeito de sua efetividade. Se não o fossem, tais atribuições não estariam tão explícitas na missão da Secretaria, que é “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (BRASIL, 2010).

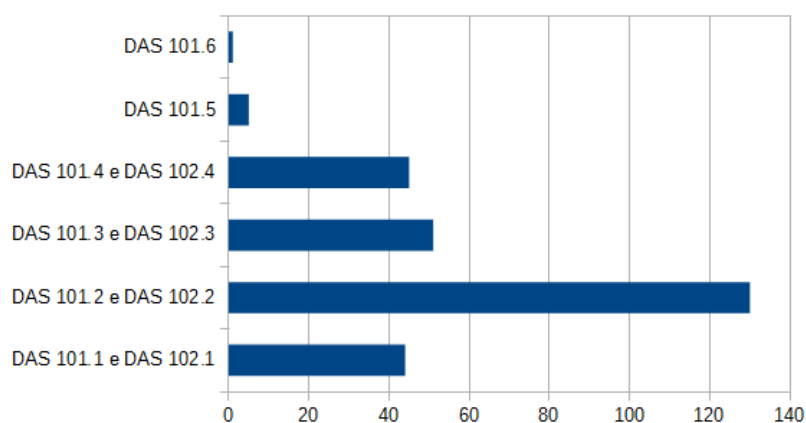
Para consecução de sua atribuição, a SPU possui uma estrutura de atuação de forma descentralizada, composta por uma Unidade Central, e 27 Superintendências do Patrimônio da

2 Os dados de destinação explorados neste artigo foram obtidos por meio de extrações dos sistemas corporativos da Secretaria do Patrimônio da União.

União, uma em cada unidade da Federação. Compete à Unidade Central as funções normativas, de planejamento e estabelecimento da Política Nacional de Gestão do Patrimônio (PNGPU). É a Unidade Central ainda a responsável por coordenar a execução, realizar o monitoramento, o controle e avaliação da execução da PNGPU. Já as Unidades Descentralizadas desempenham as funções relativas a execução da política propriamente dita, englobando nesta ação a programação de ações regionais (BRASIL, 2016).

A sua estrutura da Unidade Central é composta por três Departamentos com atribuições equivalentes aos processos finalísticos do órgão, que são o Departamento de Caracterização e Incorporação do Patrimônio; Departamento de Destinação Patrimonial e Departamento de Gestão de Receitas Patrimoniais. As Superintendências possuem estrutura organizacional análoga à Unidade Central, e, em geral, refletem a estrutura dos Departamentos em Coordenações regionais subordinadas diretamente ao Superintendente estadual.

Sua estrutura conta com cerca de 1.200 servidores, sendo cerca de 14% lotados na Unidade Central, e os demais distribuídos nas Superintendências, reforçando o entendimento que a execução da política, atualmente, se dá de fato nas unidades descentralizadas. Pela sua forma de atuação, a Secretaria conta com uma estrutura de gestão considerável, possuindo 276 cargos de livre nomeação do grupo de Direção e Assessoramento Especial, divididos entre os níveis 1 a 6, conforme o gráfico abaixo:



Fonte: Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015

Figura 1: Composição dos cargos de livre nomeação da SPU

4 A APLICAÇÃO DE TÉCNICAS GERENCIALISTAS NA SPU

Essa seção apresenta a pesquisa sobre como as propostas gerencialistas foram introduzidas na SPU e quais as consequências observadas. A partir de uma análise documental dos instrumentos legais e normativos instituídos ao longo dos últimos anos, objetivou-se identificar o sequenciamento dos atos que culminaram na implementação das técnicas de “desconcentração” e “gestão por desempenho”, e, principalmente, precisar o ano em que tais técnicas passaram a vigorar no âmbito da Secretaria. Após o estabelecimento dos marcos temporais, é apresentada uma pesquisa quantitativa sobre a evolução dos dois principais indicadores do órgão durante o período de 2003 até 2014, a saber, a evolução dos valores arrecadados com a gestão dos imóveis e a quantidade de imóveis destinados durante o período. O que se pretende com essas duas análises iniciais é verificar se o comportamento dos indicadores sofreram influência com a introdução das técnicas gerencialistas, e com isso verificar se as premissas de ganhos de efetividade, defendidas pela corrente reformista da *NPM*, se confirmaram. Registra-se ainda que tais indicadores foram selecionados por representarem a atividade finalística do órgão, sendo reconhecidos como os dois principais resultados da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União.

Tentando isolar possíveis fatores que também poderiam ter influenciado no resultado observado, os dados de efetividade são comparados com duas variáveis que demonstram a capacidade instalada no órgão: quantidade da força de trabalho, a partir da evolução do quantitativo de servidores; e recursos financeiros utilizados para a execução da política, a partir da análise da evolução do orçamento executado. Tal sobreposição busca subsidiar a avaliação se os resultados obtidos guardam relação com a introdução das técnicas gerencialistas, ou se outros fatores, poderiam também ter impulsionado o ganho de efetividade durante o período. Ou seja, busca-se analisar se o órgão foi capaz de ampliar sua capacidade de execução por meio do acréscimo de recursos financeiros e força de trabalho, ou se o ganho pode ser explicado por outros fatores.

Ainda, como o ganho de performance pode se dar devido a uma ampla gama de fatores, e o presente estudo contou com um tempo exíguo para analisar profundamente a organização e as demais mudanças ocorridas, realizou-se uma pesquisa qualitativa com o

grupo de gestores que estiveram em posições estratégicas durante o período analisado. Tal pesquisa se deu por meio de entrevistas direcionadas, que objetivaram validar se as conclusões apontadas pela análise quantitativa guardam coerência com a realidade vivenciada pelo órgão, e ainda verificar se os atos gerencialistas buscavam de fato influenciar na forma de atuação da Secretaria, ou se foram consequências de fatores externos. Assim, o estudo apresenta uma série de depoimentos e entrevistas direcionadas ao corpo diretivo da SPU durante o período analisado.

4.1 Contextualização e os marcos de implementação das técnicas gerencialistas

Bem como o restante do aparato administrativo, os imóveis da União também sofrem influências com a reflexão do papel do Estado, suas atribuições-chaves e como se dará a sua relação com a sociedade civil. No contexto vivenciado desde o primeiro mandato do governo Collor até o segundo mandato do governo FHC, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, ficava clara a visão que a União deveria dispor de tais bens, reduzindo sua influência na dinâmica econômica e retirando de sua competência a complexidade de gestão de um volumoso quantitativo de imóveis. No entanto, a legislação existente que disciplinava a alienação dos bens imóveis era dispersa e a condicionava a ato autorizativo do Presidente da República. Nota-se claramente que este modelo centralizado de autorização não poderia ser aplicado em larga escala, tendo em vista o expressivo número de imóveis existentes e a reduzida alçada de poder dos agentes burocráticos do órgão responsável pela execução da política de gestão do patrimônio.

Como vimos, uma das fortes críticas feita pelos defensores da *New Public Management* se refere ao modelo como os Estados estavam estruturados. Havia o entendimento que a hierarquização excessiva das estruturas implicava no enrijecimento dos processos e custos mais elevados para a execução de suas atividades-fim (CARVALHO, 2010), ainda, segundo Crozier (1993, *apud* CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 19) “a burocracia leva a uma centralização conjugada à rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide”. Como alternativa, conforme experimentado amplamente em países da Europa,

sugere-se a aplicação de práticas de descentralização e desconcentração, além de atribuir a mensuração de resultados e a avaliação de performance dos órgãos. Com esses mecanismos a decisão poderia sair do centro político, mas a consecução da política poderia continuar a ser controlada a partir do estabelecimento de metas capazes de mensurar os resultados e avaliar a performance da instituição.

Assim, inicia-se um intenso trabalho do poder executivo na reconstrução do arcabouço legal e administrativo que permitisse impulsionar o processo de alienação de tais bens. Inicialmente, através da Medida Provisória nº 1647-15/98 (BRASIL, 1998), convertida na Lei nº 9636/98 (BRASIL, 1998), é disciplinado o processo de alienação de bens imóveis da União, mantendo a necessidade de ato autorizativo do Presidente da República, mas permitindo sua delegação e subdelegação. Através do Decreto nº 3125/99 (BRASIL, 1999), é delegado ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão uma série de poderes quanto à gestão do patrimônio que se encontravam nas mãos do presidente, dentre elas o poder de autorizar a alienação dos bens imóveis. Por fim, o processo é concluído através da Portaria Ministerial nº 30, de 16 de março de 2000 (BRASIL, 2000), quando fica subdelegada a competência, dentre outros, de autorização da alienação dos bens imóveis. Com a conclusão do processo de desconcentração, a alienação dos bens imóveis da União passa a compor a agenda do Programa Nacional de Desestatização, através da publicação da Medida Provisória nº 2.161-35/01 (BRASIL, 2001), tornando explícito o interesse do Estado em transferir a propriedade de seus imóveis para a sociedade.

Apesar do esforço para a inclusão do tema na agenda política, pouco se sabe a respeito da efetividade das medidas de desconcentração adotadas. O tempo em que tal política teve prioridade foi demasiadamente curto, sendo iniciada em agosto de 2001 com a edição da Medida Provisória e descontinuada em janeiro de 2003 com a posse do presidente Lula. Além disso, não se encontra dentro da SPU registros sistematizados do processo de alienação de tais imóveis, com uma pequena exceção para os imóveis funcionais alienados durante o governo Collor. Entende-se que o foco principal da política era a transferência da propriedade do imóvel para atores do mercado, mas, pela falta de registros organizados e sistematizados, a análise desta política fica debilitada.

Se a mudança no ato de governar não pôde ser de fato analisada nesse período,

dentro da Secretaria ela serviu como o estopim para consolidar a ideia de que eram necessárias algumas reformas na condução da forma de gestão do patrimônio. Penetrava-se o entendimento que a desconcentração poderia de fato trazer mais eficiência ao órgão, ampliando sua capacidade de resposta às demandas da sociedade e do governo.

Com o início da gestão do governo Lula, o entendimento sobre o papel do Estado é reformulado novamente, e com isso o patrimônio imobiliário passa a ter um novo papel. Os atos normativos dos primeiros mandatos focam na destinação gratuita desse patrimônio para a provisão habitacional às pessoas que “apresentem situação econômica que não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio e de sua família”. Apesar de não trazer grande inovação do ponto de vista legal, a Portaria nº 205, de 06 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004), disciplina a forma de concessão da isenção do pagamento de foro e taxa de ocupação para pessoas de baixa renda, dando um sinal claro da nova política a ser aplicada na gestão dos imóveis da União.

Dando continuidade ao redirecionamento da gestão do patrimônio, a Portaria nº 284, de 14 de Outubro de 2005 (BRASIL, 2005), disciplina a destinação das áreas de “várzeas, ribeirinhas de rios, sob domínio da União, em favor das populações locais tradicionais”. Tal medida vinha dentro de uma política presente em todo governo federal em que se buscava redefinir a forma de atuação no combate ao desmatamento, e a alternativa encontrada era que o Estado garantisse a manutenção da exploração dos recursos naturais de forma sustentável pelas populações tradicionais, visando assim combater a derrubada de área de floresta para a produção agrícola. Vale destacar que na regulamentação de tal forma de destinação, a SPU optou por delegar “poderes especiais aos Gerentes Regionais da SPU, da região Amazônica, para exame e concessão da Autorização objeto desta Portaria” (BRASIL, 2005), em um sinal claro de aprofundamento da delegação de competências já existente.

Conclui-se, portanto, que a inserção de novos atores mudou o papel do Estado e com isso alterou o uso de seus ativos para imprimir uma nova política de gestão do patrimônio. A União passa a ter um papel central na política de provisão habitacional para fins de interesse social, retira o encargo do pagamento de taxas da população de baixa renda, e passa a utilizar seus imóveis para cumprir uma função social e ambiental.

Neste contexto de alteração da política, novos elementos foram inseridos para

ampliar a capacidade de coordenação do governo. Como se observou, o processo de desconcentração experimentado nos primeiros anos da década de 2000 atribuiu maiores poderes discricionários ao aparato administrativo regional da Secretaria. Que pese a subordinação hierárquica, o corpo burocrático da SPU ultrapassava mais de 1.000 servidores, sendo grande parte atuando nos estados. No entanto, nem todas as unidades da federação possuíam escritórios regionais da Secretaria, e com isso alguns Estados ficavam sob a jurisdição de gerentes que administravam uma região inteira. Este fato levou ao entendimento que era necessário ampliar a capacidade de coordenação das ações da SPU, e para tanto, por meio do Decreto nº 5.134, de 07 de Julho de 2014, foram criados novos cargos de Direção e Assessoramento Superior para garantir “gerências do patrimônio da União” em todas as unidades da federação.

Além disso, naquele mesmo ano, foi introduzido um novo instrumento capaz de manter o controle da política nas mãos da Unidade Central, sem que se fossem perdidos os ganhos de eficiência que a desconcentração, aparentemente, estava proporcionando. Por meio da Medida Provisória nº 212/2004 (BRASIL, 2004), foi instituída a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (GIAPU), paga aos servidores que atuam na SPU, em função da superação das metas de administração do patrimônio imobiliário da União. O Secretário do Patrimônio da União passa então a instituir anualmente um conjunto de metas que devem ser cumpridas ao longo do exercício pelos servidores da Secretaria. Caso o corpo burocrático supere os resultados estabelecidos, será pago o valor integral da gratificação, caso contrário, é aplicado um fator de desconto proporcional ao resultado obtido e seu distanciamento da meta. Esse instrumento tem forte apelo, uma vez que influencia diretamente no salário dos servidores, e fortalece o poder de coordenação do agente político que estivesse no topo da hierarquia da instituição.

Peters (2008, p. 300) afirma que “pelo uso de metas mensuráveis para os resultados dos programas públicos, as organizações centrais de controle podem monitorar e controlar o comportamento dessas organizações [autônomas]”. Para ele, esta técnica influencia diretamente nas propostas da *New Public Management* alterando o comportamento de desconcentração, onde em vez de aplicar o conceito de “deixe os administradores administrarem”, as unidades centrais passam a diminuir a autonomia e retomar o controle

aplicando o conceito de “faça os administradores administrarem”.

Em 2007 é retomado no órgão as discussões sobre a necessidade de aumentar a performance na execução das políticas, e mais uma vez os poderes ainda concentrados no órgão central figuram como instrumentos inibidores da agilidade. Observa-se então a intensificação do processo de desconcentração administrativa que Abrucio (2002) define como “horizontalização das estruturas”, onde há a delegação de funções administrativas originalmente atribuídas aos órgãos centrais, ou vinculadas a altos postos de comando da burocracia federal, para gerentes e funcionários da ponta, ou seja, há um repasse de um conjunto de responsabilidade para os atores da burocracia que se encontram mais próximos da execução da política pública, e por consequência, dos cidadãos, buscando com isso ganhos de efetividade e *accountability*.

Tendo instrumentos fortes de coordenação em suas mãos, a delegação de competências para os gerentes regionais passou a ser tema central nas discussões de alteração na forma de administrar da Secretaria. Ao longo dos anos de 2008 à 2010, é publicado uma série de portarias que buscam o modelo ideal de desconcentração, até que se institui as Portaria Ministerial nº 211, de 28 de Abril de 2010 (BRASIL, 2010), e a Portaria nº 200, de 29 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), ambas tratando do processo de delegação e subdelegação de competências. Com elas, a vasta maioria das atividades executórias ficam delegadas aos agora chamados Superintendentes Regionais, incluindo uma gama de atos administrativos para a destinação do patrimônio. Fica concentrado no Secretário e no Ministro apenas as seções gratuitas de grandes áreas, a alienação de imóveis que ultrapassem o valor de R\$1.000.000,00 e algumas concessões de aforamento.

4.2 Análise da pesquisa quantitativa

A combinação dos instrumentos de desconcentração e gestão de desempenho ampliou significativamente a performance da instituição. A Figura 2: Quantidade de destinações no período de 2003 à 2014³ demonstra o impacto da aplicação destes mecanismos nas destinações realizadas pela Secretaria. A partir da implementação das metas da GIAPU,

3 Dados retirados dos sistemas corporativos da Secretaria do Patrimônio da União

que teve o início em 2005, todos os anos subsequentes superaram o volume de destinações realizados nos anos anteriores. A delegação de competências regulamentada a partir de 2010 influenciou diretamente no quantitativo de destinações e fez com que todos os anos posteriores apresentassem números de destinações acima da média do período de 2003 à 2014, que foi de 13.706 destinações por ano.

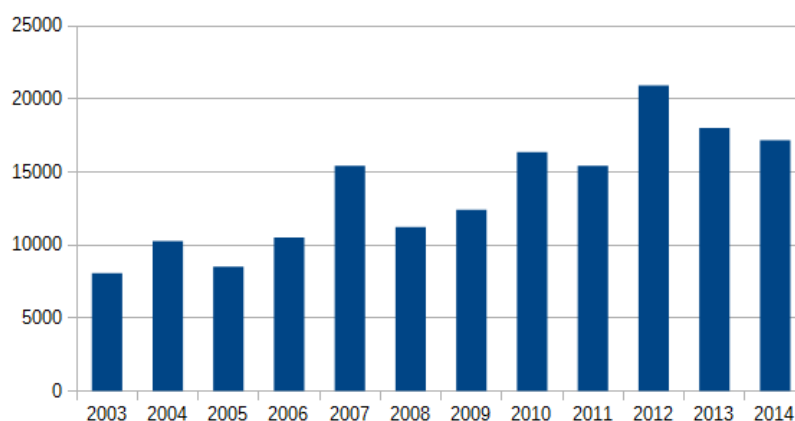


Figura 2: Quantidade de destinações no período de 2003 à 2014

Cenário parecido ocorreu com a arrecadação patrimonial. Mesmo não sendo este o foco nas gestões do Governo Lula e Dilma, a função arrecadadora nunca saiu da missão da Secretaria, e ao longo de todos os anos foram instituídas metas que buscavam superar a arrecadação patrimonial alcançada em anos anteriores. Ainda, o processo de delegação também fortaleceu a arrecadação, uma vez que foi delegado ao Superintendente não só a deliberação sobre destinações onerosas, mas também a atribuição de valorar os imóveis sob sua jurisdição.

A Figura 3: Arrecadação Patrimonial de 2003 a 2014⁴ apresenta o resultado destas ações. Assim como visto nas destinações, a arrecadação patrimonial sofreu uma grande evolução ao longo dos anos, tendo acumulado um crescimento de 181,54% se comparado os resultados obtidos em 2014 com os de 2003, com valores já corrigidos de acordo com o Índice Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Mais uma vez destaca-se o resultado expressivo a partir de 2010, quando a arrecadação salta de um patamar de R\$ 615.342.196,45 para R\$

⁴ Dados retirados do Balanço de Gestão 2003 – 2010, Relatório de Gestão de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 da Secretaria do Patrimônio da União

812.534.692,19, ou o equivalente ao ganho de mais de 32% de aumento da arrecadação, e se mantém ao longo dos anos em nível superior.

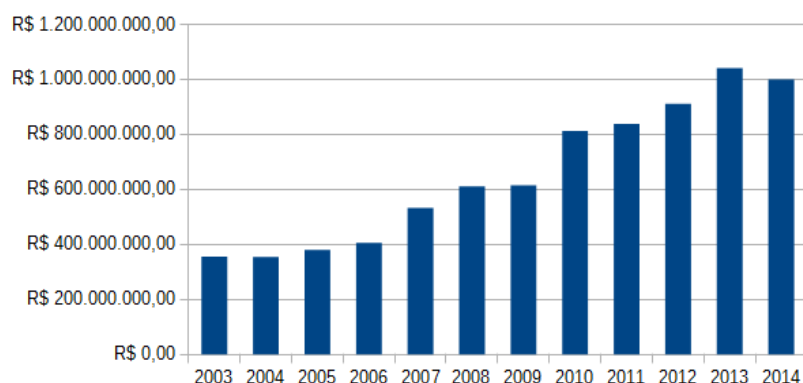


Figura 3: Arrecadação Patrimonial de 2003 a 2014

Conforme já dito anteriormente, durante o período observado a SPU também sofreu modificações em sua estrutura que poderiam ter influenciado no ganho de efetividade do órgão. Na medida em que a função social da propriedade foi ganhando mais espaço na agenda do Governo Federal, o órgão passou a contar com um quantitativo maior de servidores. Parte desse aumento se deve ao processo de estruturação das Superintendências, iniciado em 2004, e a elaboração de concursos públicos para o órgão. No entanto, a partir de 2010, o que se observa é um leve declínio do quantitativo de servidores, com uma tendência à estabilização do quadro, uma vez que não foram criados novos cargos ou elaborados novos concursos. A Figura 4: Quantidade de servidores alocados na SPU de 2003 a 2014 mostra a evolução do quadro de pessoal ao longo desse período.

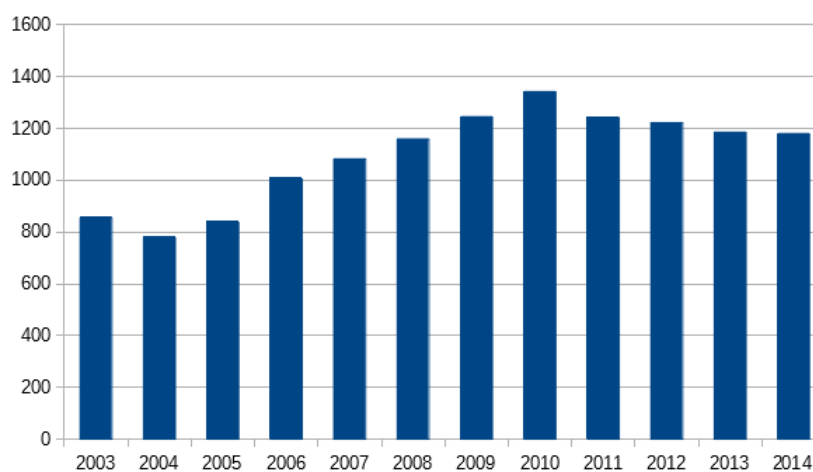


Figura 4: Quantidade de servidores alocados na SPU de 2003 a 2014

Outro fator que deve ser observado ao longo do período é a execução financeira realizada pelo órgão. Para tanto buscou-se analisar os valores empenhados ao longo de 2003 a 2014, com valores corrigidos pelo IPCA. Como demonstra a Figura 5: Execução financeira da SPU de 2003 a 2014, a execução financeira não caminhou em consonância com os demais indicadores analisados, refletindo claramente um período de contingenciamento orçamentário experimentado a partir do ano de 2010, quando os níveis de execução recuaram à patamares próximos dos anos de 2005 e 2006.

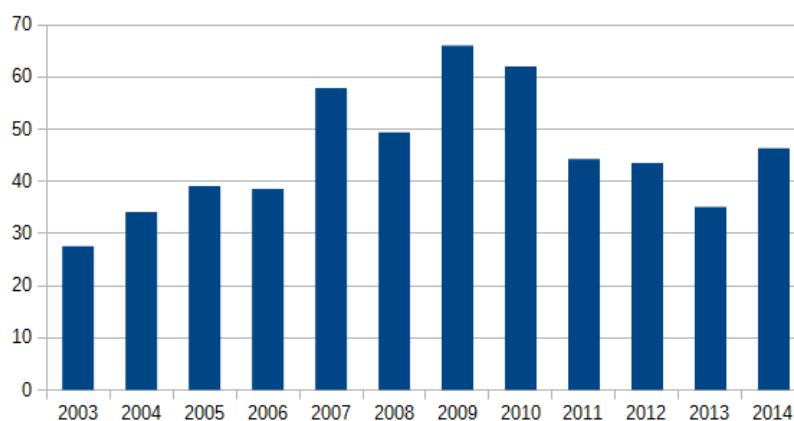


Figura 5: Execução financeira da SPU de 2003 a 2014

Quando analisamos as variáveis de estrutura de ação (quantidade de servidores e execução orçamentária), comparada com as evoluções dos níveis de efetividade, vemos claramente que elas não guardam uma relação entre si. Se entre o período de 2003 à 2009 as variáveis relacionadas à estrutura do órgão tendem a acompanhar ou apresentar um crescimento maior que os resultados de efetividade, a partir de 2010 o que se observa é um cenário contrário, onde os resultados da política continuam crescendo, enquanto as variáveis relacionadas à estrutura se apresentam estáveis, ou em queda. A Figura 6: Comparação entre evolução de destinações e variáveis relacionadas à estrutura e a Figura 7: Comparação entre evolução da arrecadação e variáveis relacionadas à estrutura apresentam o resultado da comparação.

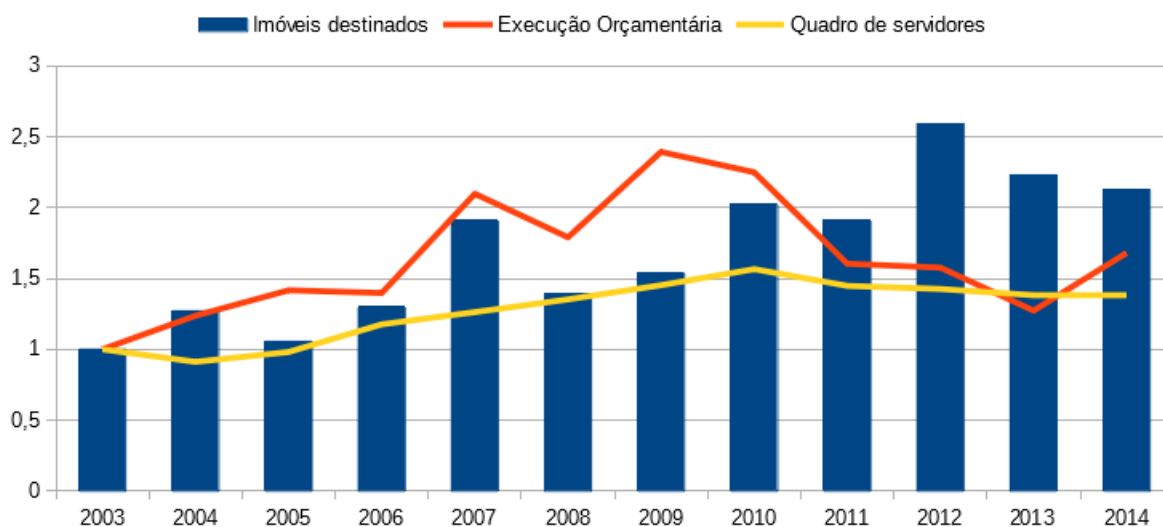


Figura 6: Comparação entre evolução de destinações e variáveis relacionadas à estrutura



Figura 7: Comparação entre evolução da arrecadação e variáveis relacionadas à estrutura

Como já indicado anteriormente, a principal mudança no contexto político-institucional da SPU se dá a partir do ano de 2010, quando foi consolidado o arcabouço normativo que consolidou o processo de desconcentração, delegando um conjunto de competências para os Superintendentes Estaduais. Assim, que pese o fato de que outros fatores poderiam também ter contribuído para o ganho de efetividade da política, os dados analisados sugerem que mesmo em um cenário de redução de estrutura orçamentária e estabilização da mão de obra, o processo de delegação pode ter influenciado de forma positiva para o desempenho do órgão.

4.3 Análise da pesquisa Qualitativa

Identificada possível influência das técnicas de desconcentração e gestão por desempenho na efetividade do órgão, buscou-se convalidar se os apontamentos da pesquisa quantitativa se assemelhavam à percepção daqueles que vivenciaram a experiência no âmbito da Secretaria. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa a partir de um roteiro de entrevistas, descrito no Apêndice I, direcionado aos atores que participaram da gestão da SPU durante o período analisado.

O recorte de análise somente ao corpo diretivo se deu devido à limitação de tempo existente para a elaboração da pesquisa e ao objeto de análise. Como as questões foram direcionadas para avaliar o fator que influenciou a tomada de decisão para a introdução das técnicas gerencialistas e quais os resultados esperados com tal medida, priorizou-se entrevistar membros do “Conselho Estratégico” do órgão, instância responsável pela tomada de decisões durante o período. Tal conselho era composto pela Secretária do Patrimônio da União, seus Secretários Adjuntos, os Diretores do Órgão Central, 5 Superintendentes eleitos, um representando cada região, e dois Coordenadores Gerais de áreas consideradas como estratégicas. Assim, parte desses membros foram convidados a responder o questionário disponível na internet, e foram realizados contatos telefônicos para explicitar a motivação da entrevista. A pesquisa contou com a participação de 40% dos convidados, que responderam a 11 perguntas, de forma livre e opinativa.

As perguntas iniciais buscaram convalidar se a pesquisa documental, que apontava que as medidas de delegação de competências haviam se consolidado a partir de 2010, estava correta. Os entrevistados identificaram a existência de atos incipientes e de menor proporção no período anterior, como delegação de aprovação de diárias e passagens, mas entendem que a principal desconcentração se deu a partir do arcabouço normativo criado entre 2008 e 2010.

De acordo com o material coletado, constata-se que havia o entendimento que as centralizações nas tomadas de decisões eram considerados verdadeiros “gargalos” para a execução das políticas, e que muitas vezes tais atos, além de extremamente lentos, eram reconhecidos como mero “retrabalho”, uma vez que a “conveniência e oportunidade [da decisão] estavam circunscritas à unidade da federação onde o evento acontece” (Entrevistado

4). Segundo um dos entrevistados “praticamente todos os processos de destinação tramitavam em todas as Coordenações Gerais do Órgão Central, com um trâmite extremamente moroso” (Entrevistado 3). Durante a pesquisa foi possível identificar que alguns fatores limitaram o início do processo de delegação. Segundo um dos entrevistados, até 2004 a Secretaria não dispunha de um corpo gestor com tamanho suficiente para o processo de delegação, uma vez que “havia unidades estaduais em apenas dez estados, chamadas Gerências Regionais” (Entrevistado 4).

As entrevistas apontaram que somente após a introdução de modelos de gestão participativa e governança, com a instituição de conselhos deliberativos e processo de diálogo com os servidores do órgão, foi possível intensificar o processo de delegação. Neste sentido, dois depoimentos merecem destaque por sintetizar a visão sobre o que viabilizou a introdução das técnicas analisadas:

A experiência dos gestores da SPU à época, que trouxeram metodologias de gestão participativa e compartilhada para a SPU, gerando um ambiente de cooperação e de construção coletiva, que se diferenciava dos modelos competitivos vigentes no mesmo período (Entrevistado 4).

a liderança (...) e a gestão participativa. Desses dois pilares surgiu a confiança, resultado de amplo diálogo estabelecido no Conselho Estratégico, entre os responsáveis pela condução da Secretaria, e também a inclusão no diálogo dos representantes dos servidores (Entrevistado 1).

Assim, conclui-se que, na visão dos entrevistados, a criação de estruturas regionalizadas, o estabelecimento de confiança e o compartilhamento da gestão, foram fatores que possibilitaram a Secretaria impulsionar o processo de delegação de competências.

Identificada a motivação da tomada de decisão, os impeditivos que dificultaram a introdução do processo em momentos anteriores e os fatores considerados como fundamentais para a decisão de intensificação do processo de desconcentração, a pesquisa passou a verificar se a gestão por competência influenciou de alguma forma o processo de delegação. De acordo com um dos entrevistados, a GIAPU “teve o condão (...) de induzir a efetivação de políticas públicas” (Entrevistado 2), estando desde seu princípio voltada para essa finalidade. Ao mesmo tempo que o instrumento reconhecia e valorizava o servidor, através de retornos financeiros, era usado como ferramenta de gestão para garantir e acelerar a implementação de uma nova política de gestão do patrimônio da União. Destaca-se que um dos depoimentos

aponta que “o próprio desenho da GIAPU foi pensado como instrumento de valorização dos superintendentes e de suas equipes na discussão de metas e, sobretudo, na responsabilidade pela conquista de resultados” (Entrevistado 2), o que na sua visão influenciou diretamente os atos de delegação de competências. Tais apontamentos corroboram com os modelos propostos pela teoria, que propõe um processo de ampliação da liberdade de atuação de gestores mais próximos à execução da política, ao mesmo tempo que se pactua um conjunto de metas e resultados a serem cumpridos.

Por fim, uma pergunta pediu para que os entrevistados indicassem, na sua visão, qual o grau de influência dos seguintes fatores no ganho de efetividade do órgão: Orçamento; Aumento do quadro de pessoal; Delegação de competência; ou Implantação da gestão de desempenho por meio da GIAPU. Corroborando com a análise quantitativa, na visão da maioria dos entrevistados, a desconcentração foi o principal fator que contribuiu para a ampliação da performance do órgão, e consideraram o orçamento como o fator que menos influenciou este processo. Eles ainda reconheceram a utilização das técnicas de gestão por desempenho, introduzidas por meio da GIAPU, como um instrumento, se não viabilizador, importante para o processo de desconcentração, identificando uma relação direta entre as duas técnicas.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o grau de influência das técnicas de gestão por desempenho e desconcentração no ato de governar da Administração Pública Federal, fazendo um recorte para a experiência da Secretaria do Patrimônio da União. Ainda, objetivou-se analisar se a aplicação de tais conceitos foram capazes de influenciar de forma positiva na performance do órgão, conforme sugerido pelo modelo teórico.

Observando a administração da Secretaria do Patrimônio da União ao longo da década de 2000 e 2010 podemos concluir que, assim como grande parte do Governo Federal, houve uma influência na forma de governar pelo modelo gerencialista proposto pela *New Public Management*. No caso estudado, as iniciativas de desconcentração formuladas inicialmente no fim da década de 90, na gestão FHC, foram aprofundadas nos dois mandatos

do governo Lula e tiveram sua aplicação consolidada no primeiro mandato do governo Dilma. O controle da política através do estabelecimento de metas, com contrapartida financeira em caso de superação, se assemelha aos modelos gerenciais aplicados na iniciativa privada.

Os dados quantitativos analisados apontam que tais medidas podem ter influenciado o ganho de performance da organização, e os avanços obtidos com a intensificação das políticas de destinação e arrecadação se mostraram positivos.

No entanto, resta analisar quais os demais fatores que influenciaram o ganho de performance registrado no órgão no período de 2003 à 2014 para se concluir sobre a real efetividade das técnicas de gestão ora aplicada. Neste sentido, é necessário ressaltar que este trabalho teve um caráter exploratório, analisando somente algumas variáveis de desempenho, e contou com uma pesquisa qualitativa limitada devido ao exíguo tempo para sua elaboração, não se propondo portanto a definir modelos de implementação das técnicas aqui descritas ou mesmo afirmar que quando experimentadas em outros ambientes as técnicas culminarão no mesmo resultado. Sugere-se que o caso analisado possa ser alvo de pesquisas futuras, em que um conjunto maior de variáveis possam ser analisadas e a gama de entrevistas possa ser ampliada.

Outra questão a ser colocada é que os indicadores apresentados de destinação e arrecadação se figuram como indicadores abrangentes, não determinando se o comportando foi exatamente o esperado, ou seja, se as destinações foram feitas de acordo com o direcionamento demandado pela Unidade Central. Neste sentido é necessário fazer uma análise qualitativa das destinações realizadas, para saber se de fatos foram para atender os anseios políticos do órgão. Só assim será possível obter uma avaliação mais precisa sobre a capacidade de coordenação política existente após as delegações de competências ocorridas em 2010.

Destaque especial cabe para análise qualitativa quanto ao processo de implantação das técnicas pretendidas. Os resultados apontam que o reforço do modelo de governança e gestão participativa do órgão pode ter sido o fator crítico que possibilitou o aprofundamento da introdução das técnicas gerencialistas como instrumentos mais voltados ao ganho de efetividade e ampliação da transparência da gestão, e não como simples técnicas de redução do aparato burocrático. Ao contrário dos resultados apontados anteriormente quando

explicitados as consequências da introdução da *NPM* na América Latina, esta experiência se mostrou mais exitosa na reformulação da forma de atuação do órgão, garantindo maior flexibilidade e *accountability* para a execução da política, do que propriamente de caráter simplesmente econômico.

Além disso, mesmo não sendo explorado neste artigo, observa-se que a gestão também apostou em ações de fortalecimento da instituição, participação social e ampliação dos investimentos em tecnologia da informação. Este cenário aproxima a reforma experimentada no órgão às reformas de “segunda geração”, tendo resultados mais próximos dos categorizados como das “reformas da Europa Continental”, do que com outras experiências brasileiras. Esse entendimento reforça o já reconhecido por Nogueira (2003), que aponta que no Brasil o movimento reformista conseguiu, mesmo que de forma *ad hoc* e isolada, experimentar alguns casos de mudanças na atuação da gestão pública.

Entende-se que a pesquisa cumpriu seu objetivo, uma vez que demonstrou que no caso analisado foram fortalecidas as autonomias locais para que fosse possível ampliar a capacidade de resposta do órgão às demandas da sociedade e do próprio governo. A análise qualitativa demonstrou que, em paralelo, o órgão buscou instrumentos de governança para garantir que uma nova gestão fosse capaz de aplicar a política para a qual foi democraticamente eleita. O desafio de ampliar o controle da política se mostra ainda presente, e é necessário que a Secretaria busque novos modelos de gestão pública, ou fortaleça os já existentes, para ampliar o controle da política, sem trazer retrocessos na efetividade alcançada nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC**. In: ABRUCIO, Fernando L.; e LOUREIRO, Maria R. (orgs). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2. Brasília, MP, SEGES, 2002. Livro 2, Volume 7. pp. 143-246.

ABRUCIO, Fernando L. **Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública**. In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. Brasília, S. Paulo: ENAP, Unesp, 2010. Cap. 24. pp. 537-548.

BRASIL. **Lei nº 601/1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. CLBR, Rio de Janeiro, RJ, 18 set 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760/64**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 6 set 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19760.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Medida Provisória nº 1647-15/98**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 abr 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1647-15.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Lei nº 9.636/98**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Decreto nº 3.125/99**. Delega competência ao Ministro de Estado do Planejamento,

Orçamento e Gestão para a prática dos atos que menciona, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jul 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3125.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 30, de 16 de março de 2000**. Subdelega competência ao Secretário do Patrimônio da União. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20030-2000%20Min%20subdelega%20competencia%20Secretaria%20-%20alterada%20Port%20211-2010.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Media Provisória nº 2.161-35/2001**. Dá nova redação a dispositivos da Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2161-35.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 205, de 06 de agosto de 2004**. Estabelece os procedimentos para o requerimento de isenção de pagamento de foros e taxas de ocupação referentes a imóveis da União. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20205-2004%20Isencao.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. **Medida Provisória nº 212/2004**. (...) institui (...) a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/212.htm>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 284, de 14 de Outubro de 2005**. Disciplina a utilização e aproveitamento dos recursos naturais das várzeas, ribeirinhas de rios, sob domínio da União, em favor das populações locais tradicionais. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20284-2005%20Autorizacao%20de%20uso%20varzeas%20-%20Revogada%20pela%20Portaria%20100-2009.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 211, de 28 de Abril de 2010**. Subdelegada competência ao Secretário do Patrimônio da União. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20211-2010%20Delegacao%20de%20competencia%20Ministro%20para%20Secretario.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 200, de 29 de junho de 2010**. Delega aos Superintendentes do Patrimônio da União a competência para a prática de atos administrativos. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20200-2010%20Delegacao%20de%20competencia%20Secretaria>>

[%20para%20Superintendentes.pdf](#)>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Resolução nº 3, de 6 de dezembro de 2010**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 237, p. 87, 13 dez. 2010. Seção 1.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Balço de Gestão 2003 – 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/documentos_gestao/balan%C3%A7o_de_gestao_SPU_2003-2010.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2010/spu/1_spu2010_relatorio_de_gestao.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/documentos_gestao/relatorio_de_gestao_SPU_2011.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/documentos_gestao/relatorio_de_gest%C3%A3o_SPU_2012.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2013_unidades_mp/SPU2013_Rel_Gestao.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://patrimoniode todos.gov.br/pasta-de-arquivos/RelatorioGestao%202014.PDF>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Relatório. **Relatório de Gestão – 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: http://patrimoniode todos.gov.br/pasta-de-arquivos/idSisdoc_10829271v1-80%20-%20RelatorioGestao.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

CARDOSO, Patrícia M. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em

Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/olhares-sobre-o-patrimonio-de-todos-2/material-recebido/Dissertacao%20Mestrado%20-%20Patricia%20Cardoso.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

CARNEIRO, Ricardo; e MENICUCCI, Telma M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

CARVALHO, Eneuton D. P. **O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: de 1930 aos dias atuais**. In: CUNHA, Alexandre S., MEDEIROS, Bernardo A. e AQUINO, Luseni M. C. (orgs). Estado, instituições e democracia: República. Brasília: IPEA, 2010. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, Volume 1. pp. 343-386. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. . **Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?**. In: XX Congresso Internacional del CLAD, 2015, Lima. XX Congresso Internacional del CLAD, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; e CARVALHO, Paulo. **Profissionalização da Burocracia Federal Brasileira (1995 – 2014): avanços e dilemas**. Brasília, No prelo.

COSTA, Valeriano M. F. **A Dinâmica institucional da reforma do Estado: Um balanço do período FHC**. In: ABRUCIO, Fernando. L.; e LOUREIRO, Maria R. (orgs). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC – Parte 2. Brasília, MP, SEGES, 2002. Livro 2, Volume 7. pp. 09-56.

HERNES, Tor. Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, n 1, V. 71., p. 5-7, 2005.

LASSANCE, Antonio. **Poder Executivo: configuração histórico-institucional**. In: MEDEIROS, Bernardo A. e AQUINO, Luseni M. C. (orgs). Estado, instituições e democracia: República. Brasília: IPEA, 2010. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, Volume 1, cap. 2, pp. 65-95. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

LIMA, Obéde P. **Localização geodésica da linha da preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos**. 2002. 251p. Tese (Doutorado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/83028/184921.pdf?sequence=1>>.
Acesso em 07 de julho de 2016.

NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones**. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <http://www.grupoceo.com.ar/papers/papersceo_004.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2016.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n 59, v. 3., p. 289-307, Jul-Set 2008. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/151/156>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

PIRES, Roberto R. C. **Por dentro do PAC: Dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores**. In: CAVALCANTE, Pedro e LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. Cap 6. pp. 177-221.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública, vol.43, no.2, p.347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016.

APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

DESCONCENTRAÇÃO NA SPU

Pesquisa relativa ao trabalho de conclusão do curso de especialização em Gestão Pública pela ENAP.

Aluno: Vitor Reis da Costa da Silva.

PERGUNTAS

- 1) Em que ano você começou a trabalhar na SPU?
- 2) Nesse ano já existia alguma discussão em relação a implementação da delegação de competências para os Superintendentes?
 - 2.1) Se sim, qual foi o impeditivo para não implementá-la na época?
 - 2.2) Se não, quando foi a primeira vez que você identificou que a discussão em torno da delegação passou para a agenda da Secretaria?
- 3) Pelo apanhado de atos normativos da Secretaria que tivemos acesso, os primeiros atos de delegação de competência para os Superintendentes é publicado em 2008, sendo consolidado o arcabouço de delegação em 2010. Você se recorda de algum ato de delegação anterior a esse?
- 4) Na sua visão, o que levou a SPU a tomar a decisão quanto ao processo de delegação de competências?
- 5) Houve algum fator ou fato determinante para a decisão de delegar competências? Qual?
- 6) A GIAPU é um instrumento que ao mesmo tempo eleva o salário dos servidores que atuam na Secretaria, pode ser um instrumento direcionador da política. Na sua visão, o fato de fazer a recomposição salarial dos servidores por meio de uma gratificação atrelada a resultados se deu por um limitador da época (como por exemplo, não possuir condições orçamentárias para um aumento no vencimento básico dos servidores) ou se buscava de fato um instrumento de gestão?
- 7) Na sua avaliação, elenque em uma escala de 1 a 4 os fatores que mais contribuíram para o

ganho de efetividade nos resultados da SPU durante o período de 2003 a 2014, atribuindo a nota 1 ao que menos contribuiu.

(A) Orçamento

(B) Aumento do quadro de pessoal

(C) Delegação de Competência

(D) Implantação da gestão por desempenho, por meio da GIAPU

8) Houve alguma influência direta, ou uma relação, entre a implementação da GIAPU e a delegação de competências?

9) O que você avalia que fez com que essas novas técnicas penetrassem na direção da SPU e fossem viabilizadas na gestão de 2003 a 2011?