

João Aurélio Vilasboas Viana

**JULGAMENTOS EM REVISTA: INTERPRETAÇÕES SOBRE AS  
EXPULSÕES DISCIPLINARES DE SERVIDORES DO DNIT  
(2010-2016)**

Brasília - DF  
Março/2018

**JULGAMENTOS EM REVISTA: INTERPRETAÇÕES SOBRE AS  
EXPULSÕES DISCIPLINARES DE SERVIDORES DO DNIT  
(2010-2016)**

Artigo científico apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 11ª Edição, área de concentração em Gestão Organizacional e Inovação, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Rodrigo Fontenelle  
Aluno: João Aurélio Vilasboas Viana

# **JULGAMENTOS EM REVISTA: INTERPRETAÇÕES SOBRE AS EXPULSÕES DISCIPLINARES DE SERVIDORES DO DNIT (2010-2016)**

Autor: João Aurélio Vilasboas Viana

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

Analisando-se o quantitativo de servidores expulsos do DNIT, o presente artigo aprofunda a questão dos arranjos institucionais como forma de atuação intersectorial na Administração Pública. Valendo-se de metodologia analítico-descritiva, foi avaliada a intensidade da associação entre variáveis (instituição, vínculo funcional e níveis burocráticos impactados), cada qual relacionada à ocorrência de improbidade, conforme os dados do Portal da Transparência. Utilizando testes de hipóteses e análises de correlação, observaram-se traços patrimonialistas na burocracia daquela entidade. A intensidade de associação atingiu níveis moderados, permitindo compreender a relação entre DNIT e CGU, para assuntos disciplinares, como cooperativa e balanceada, embora a correlação entre capacitação e ação disciplinar não tenha ocorrido. A burocracia de nível de rua restou mais atingida pela improbidade, com impactos na implementação de políticas públicas de infraestrutura. Estes resultados conduziram a reflexão sobre desempenho institucional pelo empoderamento da atividade correcional/disciplinar, concluindo pela importância dos arranjos e as falhas de determinismos explicativos.

**Palavras-chave:** neopatrimonialismo, desempenho correcional, impactos institucionais

Analyzing the quantitative of civil servants expelled from DNIT, this paper will deepen the issue on institutional arrangements as a way of intersectoral action in the Public Administration. Using analytics-descriptive methodology, it was evaluated the intensity between variables (institution, employment relationship and bureaucratic levels impacted), each of them related with improbity, according to the data basis from the Transparency Portal. Utilizing hypothesis tests and correlations analysis, patrimonialist signs were observed inside that organization bureaucracy. The association intensity reached moderated levels, allowing understand the relation between DNIT and CGU, for disciplinary affairs, as cooperative and balanced, although the correlation between training courses and disciplinary proceedings did not occur. The street-level bureaucracy was more affected by improbity, with impacts on public infrastructure policies. These results had led to a reflection on institutional performance by the empowerment of corrective/disciplinary activities, concluding for the importance of the arrangements and the failures of explanatory determinisms.

**Keywords:** neopatrimonialism, corrective performance, institucional impacts

## 1. Introdução

A proposta deste artigo consiste em analisar os julgamentos administrativos disciplinares que resultaram na expulsão de servidores públicos federais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, com o objetivo de avaliar os resultados alcançados nessa atividade, englobando todos os 44 casos de expulsão de servidores do DNIT entre os anos de 2010 e 2016.

Do ponto de vista cronológico, a delimitação temporal deste estudo corresponde a três períodos distintos: o último ano do Governo Lula (2003-2010); a totalidade do Governo Dilma (2011-2016); e os 4 (quatro) meses iniciais do Governo Temer.

Partindo dos dados coletados junto ao Portal da Transparência, foi possível compreender os resultados disciplinares atingidos dentro do contexto dos instrumentos e arranjos institucionais estabelecidos no âmbito do Sistema de Correição - SisCOR, instituído pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Esse sistema permitiu a construção de uma rede de corregedorias em diversos órgãos da Administração Federal, interligadas à Controladoria-Geral da União - CGU, atual Ministério da Transparência e CGU, na qualidade de órgão central do SisCOR.

Por meio da análise dos julgamentos disciplinares, busca-se aqui medir o grau de intensidade da associação existente entre as seguintes variáveis: instituição, vínculo funcional e níveis burocráticos, cada qual em cotejo com a ocorrência de improbidade administrativa, apurada em sede de processo administrativo disciplinar - PAD.

Utilizando a mensuração de intensidade da associação, com base nos dados e testes estatísticos efetuados, tornou-se possível avaliar a natureza da própria associação, considerando os resultados e os impactos alcançados em matéria disciplinar, levando-se em conta a atuação da Corregedoria do DNIT e da CGU sobre fatos ocorridos no DNIT.

Além disso, a partir dos resultados, observaram-se aspectos do desempenho correcional através da ótica da correlação entre indicadores-insumo, simbolizados, respectivamente, pelo número de cursos de capacitação em PAD e o quantitativo de procedimentos de apuração disciplinar, instaurados ao longo do período.

Problematizando esse cenário, questiona-se se a avaliação de intensidade de associação indicaria algum tipo de preponderância de uma instituição sobre outra (DNIT/CGU), ou a recorrência de resultados de improbidade, praticados com maior força por servidores de certo tipo de vínculo (servidores de carreira/comissionados), ou ainda,

a prevalência de irregularidades concentradas especificamente em algum estrato da organização (burocracia de nível de rua, médio ou alto escalão).

Em adição ao questionamento, indaga-se sobre a possível correlação entre indicadores-insumo, no sentido de investigar se os cursos de capacitação em PAD, oferecidos pela CGU, representariam espécie de fonte de ativação ou mola propulsora dos procedimentos disciplinares instaurados pelo DNIT.

Considerando os conceitos formulados sobre arranjos/instrumentos institucionais a partir dos trabalhos de Gomide e Pires (2014), e acerca do empoderamento provocado pela atuação intersetorial das organizações, vista por Radin (2010), a hipótese para o primeiro problema é a de que existe uma relação institucional de tipo balanceado entre DNIT e CGU, formando uma rede horizontal de correição, forte em O'Donnell (1998).

Essa cooperação geraria ganhos para ambas as instituições, sem provocar sobreposição de uma sobre a outra, nem determinismos que apontariam para uma suposta maior intensidade na punição de um grupo específico de servidores em função do vínculo funcional ou posição ocupada na estrutura burocrático-organizacional.

Com relação à segunda questão, a hipótese a ser verificada é a de que os cursos de capacitação representam peça fundamental para o desenvolvimento da investigação disciplinar, o que demonstraria a interdependência entre as organizações participantes do arranjo institucional, bem como a conexão entre indicadores-insumo, com base nos conceitos de desempenho, expostos por Baihé (2016) e Gonzaga et al (2017).

Nesse sentido, cabe ressaltar a importância que o tema da formação de arranjos e instrumentos institucionais tem adquirido nos últimos tempos, notadamente em razão da necessidade de estabelecimento de redes de proteção ao avanço do patrimonialismo na Administração Pública, por meio do fortalecimento institucional dos controles na perspectiva da *accountability* horizontal, a qual pode ser utilizada para compreensão do desempenho do arranjo DNIT/CGU no desenvolvimento de apurações disciplinares.

Com isso, busca-se visualizar a dinâmica própria da atuação correcional, suas especificidades e possibilidades de melhoria, de acordo com a classificação teórica dos indicadores de desempenho, propiciando uma contribuição no sentido de, a partir dos resultados apresentados no caso específico do DNIT, servir como parâmetro possível na análise de outras instituições, padronizando modelos metodológicos de comparação.

Além de procurar contribuir no campo interpretativo, pretende-se desmistificar valores pré-concebidos de que haveria organizações “naturalmente” mais punitivas, em

contraste com outras menos rigorosas na questão disciplinar, o que merece interpretação crítica à luz dos esforços conjugados entre instituições dentro do campo correcional.

Esclarecidos os propósitos deste artigo, seus problemas e hipóteses, apresentam-se estas reflexões sobre os julgamentos expulsivos dos servidores, dividindo-o em cinco seções principais: introdução; fundamentação teórica; procedimentos metodológicos; análise e discussão dos resultados; e, ao final, a conclusão deste estudo.

## 2. Fundamentação teórica

Partindo-se dos conceitos sobre redes de *accountability*, com fundamento no trabalho de O'Donnell (1998), coordenação intersetorial, abordada por Radin (2010), e arranjos e instrumentos institucionais, expostos por Gomide e Pires (2014), e Pires (2016), adota-se, como pano de fundo de análise, a ideia de intersetorialidade, que visa ao empoderamento dos atores, ora observados no contexto da atividade disciplinar.

Além disso, tendo em vista que o foco principal dessa atividade é o de coibir a ocorrência de irregularidades, impende refletir sobre o caso concreto, com esteio nos conceitos de patrimonialismo, desde a formulação clássica de Weber (2003), passando pelas abordagens mais recentes de Domingues (2008) e Bruhns (2012), que auxiliam na compreensão da ocorrência de fissuras internas à estrutura burocrática, concretizadas no clientelismo definido por Nunes (1997), gerando fragilização na máquina pública.

A materialização desse duplo entendimento, sobre o empoderamento dos atores e acerca da vulnerabilidade burocrática, guarda relação com a capacidade explicativa dos conceitos de “consciência ampliada” e de “neopatrimonialismo”, os quais ajudam a interpretar a força do arranjo institucional no âmbito do SisCOR, como também a adaptabilidade de práticas patrimonialistas dentro da Administração Pública no Brasil.

De acordo com a visão exposta por Pires (2016), pode-se considerar o SisCOR como exemplo de arranjo institucional, este definido pelo autor como um espaço por meio do qual os atores se reconhecem enquanto parte de uma coletividade. Pensando a ação de correição como política pública, a construção de uma coletividade implica analisar a questão disciplinar como algo que ultrapassa fronteiras organizacionais.

Segundo aquele autor, os instrumentos institucionais representam a forma de preenchimento desses espaços criados pelos arranjos, conferindo concretude à maneira pela qual os atores interagem dentro de determinada área institucionalmente constituída.

Assim, se o SisCOR pode ser considerado como um arranjo que reúne a CGU e o DNIT, os instrumentos institucionais que lhe conferem sustentação são: as atividades de

treinamento/capacitação em PAD; os sistemas informatizados de gestão e de bancos de dados sobre a atividade disciplinar (Sistema CGU-PAD e o Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF); e as comissões de atuação em processos.

Ao definir os papéis dentro do Sistema de Correição, por meio do Decreto nº 5.480/05 ficaram estabelecidas, em suma, as funções de orientação normativa e a de supervisão técnica, a cargo, respectivamente, da CGU e das suas corregedorias setoriais, espalhadas nos ministérios. Em relação às corregedorias seccionais dos órgãos e entidades federais, dentre as quais figura a Corregedoria/DNIT, coube, em geral, o papel de operacionalização dos procedimentos disciplinares.

Partindo do levantamento de dados efetuado por Viana (2017), constatou-se que a atividade de coordenação de esforços entre essas instituições (DNIT/CGU), durante o período estudado, produziu resultados significativos no campo disciplinar, o que sugeriu a ocorrência de empoderamento do DNIT no controle das atividades dos seus agentes.

Por sua vez, para Radin (2010), a coordenação entre instituições propicia a dupla capacidade de fortalecer um nível mais alto de governo para cobrar melhor desempenho das organizações num nível mais imediato, bem como robustecer esses atores da base da hierarquia, no sentido de que os mesmos possam aperfeiçoar seu desempenho.

Com efeito, a relação de coordenação entre os atores no âmbito do arranjo DNIT/CGU (corregedores, analistas técnicos e membros de comissão), referente às investigações disciplinares, acabou ultrapassando a fronteira dessas instituições, propiciando a construção do que Pires (2016, p. 73) chama de “consciência ampliada”.

Isso ocorre pelo reconhecimento dos papéis de cada ator, através da construção de um sentimento de pertencimento a uma ação intersetorial, que não se restringe a uma única instituição. Nessa linha, uma forma de observar essa superação de fronteiras é mensurar o fluxo de intercâmbio dos agentes de comissões disciplinares entre aquelas instituições, conforme será apresentado na seção de análise e discussão de resultados.

Seguindo esse referencial teórico, a forma de organização dos arranjos e o tipo de interação entre os atores são cruciais para a geração de maiores capacidades de execução de uma determinada política, conforme defendem Gomide e Pires (2014).

A partir dessa conexão, é possível identificar a base do processo de construção de *redes de agências*, voltadas à supervisão e à prestação de contas, efetivando o que O'Donnell (1998, p. 43) identificou como *accountability* horizontal, caracterizada pela fiscalização do Estado pelo próprio Estado, alcançando os três Poderes, a fim de aprimorar os controles estatais, mitigando os efeitos dos riscos de integridade.

Consequentemente, faz-se necessário aprofundar neste artigo essa constatação, por meio da mensuração de intensidade das associações entre as variáveis, bem como pela verificação empírica de correlação entre instrumentos institucionais e seus reflexos na capacidade de atuação, a fim de analisar o desempenho, pelos conceitos postos por Gonzaga et al. (2017) sobre indicadores, e possíveis melhorias, vistas por Baihé (2016).

Sendo assim, parte-se das seguintes definições, formuladas por autores como Barzelay (1997), Boland e Fowler (2000), Jannuzzi (2002, 2005) e Johnsen (2005), citados por Gonzaga et al (2017, p. 6-7): a) indicadores-insumo, que abrangem os recursos de entrada, quantificáveis, podendo ser físicos, humanos ou financeiros; b) indicadores-resultado, relativos aos objetivos finais do objeto avaliado, sendo também quantificáveis; c) indicadores-processo, de natureza intermediária, centrados no esforço operacional de alocação de recursos (indicadores-insumo) para a obtenção de melhoria (indicadores-resultado e de impacto); e d) indicadores-impacto, referentes aos efeitos e desdobramentos gerados em função da implantação de determinado programa.

Diante da ausência de definição clara de metas direcionadas à área de correição, mesmo porque seria questionável a colocação do atingimento de determinado número de punições como meta de atuação, torna-se necessário, com base nas análises apresentadas, repensar o significado dos efeitos da correição na Administração Pública, utilizando a comparação entre insumos, processos, resultados e impactos.

Apesar dessas dificuldades, do ponto de vista teórico, para formular interpretações sobre o desempenho em correição, cumpre adaptar os conceitos dos autores supramencionados por Gonzaga et al (2017): a) economicidade - maneira de utilização de recursos pelo órgão, visando a redução de perdas; b) eficácia - resultados alcançados em face dos objetivos; c) eficiência - melhoria do processo de conversão entre insumos e resultados; e d) efetividade - impactos gerados pelos processos.

Mesmo assim, medir o impacto nem sempre é algo simples. Autores como Baihé (2016) ressaltam que na verificação de impactos há uma maior subjetividade envolvida, haja vista esse indicador ser menos palpável, com efeitos verificáveis no longo prazo. É o que ocorre, por exemplo, considerando a complexidade da atividade de correição e a mudança gradativa que sua prática pode provocar na cultura organizacional, desde que combinada a mecanismos preventivos e de valorização da gestão da ética.

Refletindo sobre o caso concreto do DNIT, foi possível propor uma tipologia, para indicadores, considerando a natureza processual e a dimensão do desempenho, estruturada a partir do quadro analítico-conceitual, ora apresentado:



**Quadro 1.** Tipologia dos indicadores de desempenho aplicados ao campo correcional

Indicadores	Classificação	
	Natureza processual	Dimensão do desempenho
Cursos de capacitação em PAD; Instaurações de processos	Indicador-insumo	Economicidade
Expulsões por improbidade	Indicador-resultado	Eficácia
Relação entre resultado/insumos	Indicador-processo	Eficiência
Posição dos servidores atingidos	Indicador-impacto	Efetividade

Fonte: Elaboração própria, com base nos conceitos postos por Baihé (2016), SEGES (2009) e Gonzaga et al (2017).

Com base nesse referencial, o desempenho da atuação correcional do DNIT foi objeto de avaliação, a fim de investigar a questão da vulnerabilidade institucional relacionada com atos de improbidade, à luz dos conceitos apresentados, adaptando-os ao tema disciplinar, para visualizar o possível impacto dessas práticas na burocracia.

Assim, o conceito de efetividade neste trabalho tem um componente distinto, cabendo compreendê-lo, na atividade disciplinar, como uma ação capaz de reduzir a fragilização de espaços decisórios. A esse respeito, nota-se que pensar a efetividade da ação correcional passa pela reflexão inerente aos impactos provocados por sua ausência, vale dizer, o custo de não corrigir as condutas contrárias ao padrão normativo-legal.

Então, como refletir sobre disciplina e performance? Acerca dos indicadores de desempenho, adota-se aqui a lógica realizada nos termos dos conectivos *se/então*, no sentido mencionado por Baihé (2016, p. 8-9), inspirado em Kaplan e Norton (1997), ao analisar o Balance Scorecard - BSC: “se há pessoas capacitadas e melhores sistemas de informação, então poderá haver processos internos mais eficientes”.

Por analogia, esse raciocínio pode ser adaptado à área de correição, tanto no aspecto do funcionamento operacional da relação entre capacitação e instauração de procedimentos (economicidade), como também para as expulsões do serviço público (eficácia). Logo, se os servidores não comprometidos são retirados, então é possível fortalecer os espaços decisórios. Eis a linha de compreensão dos impactos (efetividade).

Analisando o caso concreto a partir da perspectiva *bottom-up*, que enfatiza a discricionariedade dos implementadores pelo conhecimento e capacidade de adaptação à situação local, conforme O’Brien e Li (1999) e Elmore (1996), citados por Lima e D’Ascenzi (2013), amplia-se a importância de avaliar neste estudo o impacto da correição sobre a burocracia, fundamental na concretização das políticas públicas.

Com efeito, propõe-se observar o impacto das expulsões pela ótica da burocracia de nível de rua, dada sua característica implementadora da demanda local da população

por melhores condições de transporte, adaptando-se o conceito fundamental de Lipsky (1980), mencionado por Lotta (2012), face ao grau de discricionariedade de tais atores.

Sob o prisma dos controles, a montagem do aparato de correição se concretizou como mecanismo institucional que possui o objetivo de frear o avanço do fenômeno patrimonialista dentro da estrutura burocrática, que provoca o enfraquecimento da distinção entre as esferas pública e privada. Como consequência, estabelece-se uma relação de balcão entre clientes e fornecedores, jogo este que se processa no âmbito de uma economia de troca de favores dentro do aparelho estatal.

A partir da perspectiva teórica defendida por Nunes (1997), é possível compreender o conceito de clientelismo como uma rede personalista que perpassa burocracias e partidos políticos, espalhados pelos três níveis federativos. Lastreados pelo apoio que detêm junto ao governo, certos partidos possuem acesso a recursos oriundos da máquina pública, capazes de gerar uma economia de favores e de regalias.

Atualmente, mesmo com a criação de núcleos insulados, até nos setores mais técnicos encontram-se notícias de ruptura no campo de proteção construído pelo modelo de insulamento burocrático. Esse conceito, objeto de definição por aquele autor, ressalta que o insulamento representa uma forma de isolamento e de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências, reduzindo o espaço de atuação de interesses.

Se a dimensão institucional apresenta tais vulnerabilidades, o componente individual da conduta do servidor merece igual preocupação. O modelo de análise, proposto pela Comissão de Ética da Presidência da República (2002, p.13-14), lança luz sobre essa questão, considerando a preocupação com as entidades que revelam “enorme poder sobre negócios das empresas e a vida dos cidadãos”, o que se aplica ao DNIT.

Nessas organizações, segundo aquele estudo, os riscos de desvios são elevados, pela pressão advinda de ordens ilegais ou ilegítimas, recebidas pelos servidores, ou quando o funcionário se vê tentado a buscar algum benefício indevido.

Ao longo dos anos, parece claro que a percepção social sobre casos de corrupção envolvendo agentes públicos tem se ampliado. As fragilidades inerentes, tanto do ponto de vista organizacional, como em relação ao comportamento individual, contudo, não podem assumir uma interpretação trivial, como se esse problema fosse exclusivo do caso brasileiro, a ser solucionado com a mera aplicação de protocolos de modernização.

Nesse sentido, cabe repercutir a crítica de Tavolaro e Tavolaro (2010, p. 333) àquilo que classificam como “tese da excepcionalidade”, que permeia a construção do pensamento nacional, englobando teóricos que se apoiam na “*singularidade brasileira*

em relação ao chamado ‘núcleo dinâmico da modernidade’”. Ao invés dessa oposição, expressão do binômio centro-periferia, os autores propõem refletir em termos críticos, com fundamento na ideia de “modernidades múltiplas”, alternativa ao padrão ocidental.

Com base nessa crítica, sugere-se analisar o patrimonialismo no presente artigo, não como estágio de desenvolvimento estatal, conforme a ressalva de Eisenstadt (1973), mencionado por Bruhns (2012), mas sim como conceito que auxilia na compreensão de problemas transnacionais, relacionados à estruturação da relação Estado-sociedade, para interpretar a adaptabilidade de elementos da tradição em contextos contemporâneos.

Sendo assim, com base na teoria weberiana, o patrimonialismo consiste numa expressão da dominação legítima de tipo tradicional, na qual não há separação entre os espaços público e privado, o que propicia ao quadro administrativo atuar em busca de benefícios e privilégios, conforme registrou o próprio Weber (2003).

Por sua vez, Domingues (2008), citando Schwartzman (que se baseia em Eisenstadt, adepto das modernidades múltiplas), define o Estado neopatrimonialista como objeto de exploração por governantes e funcionários, mas que não se sustenta na reiteração da tradição, e sim na legitimação da sua capacidade modernizadora futura.

Operando no âmbito da dominação de tipo racional-legal, o neopatrimonialismo não se incompatibiliza com a separação formal entre os setores público e privado, como ressaltado por Erdmann e Engel (2006, 2007), citados por Bruhns (2012). Segundo este autor, nada impede considerar aquele conceito como uma combinação entre elementos do tipo ideal tradicional e do racional-legal, mas que não chega a constituir um novo tipo de dominação legítima, como defendido por Roth (1968) nas origens do conceito.

Nesse sentido, importa observar o neopatrimonialismo no contexto da América Latina, não apenas através da sua dimensão modernizadora, mas também na perspectiva da lógica dual, que defende, no plano macro, a adoção de critérios universalistas com respeito à legalidade, mas que, no microcosmo, ainda oculta traços patrimonialistas na busca por privilégios e favores de natureza clientelista, como indica Domingues (2008).

Visualizando-se os resultados dos julgamentos disciplinares, a linha de interpretação adotada consiste em analisar a questão correcional sob a perspectiva neopatrimonialista, uma vez que as punições disciplinares podem ser compreendidas como condutas de matriz tradicional (*e.g.* relações de dependência, utilização do cargo em benefício próprio, busca por prestígio na organização e/ou no mercado), ocorridas dentro de um cenário modernizador, no qual o modelo de comportamento esperado dos

burocratas é o de respeito às leis, mesmo que alguns se afastem desse padrão, situação que abre espaço para a ampliação dos riscos de integridade nas instituições públicas.

Evidentemente que essa linha de interpretação não pode ser generalizada para a integralidade da organização em apreço, muito menos para a totalidade do serviço público. Afinal, o que se pretende demonstrar aqui é tão somente a possibilidade de que a conceituação teórica sobre neopatrimonialismo/clientelismo, em conjunto com o referencial de indicadores de desempenho, produza sentido sobre os dados obtidos.

Vistos os principais apontamentos teóricos, notadamente acerca dos conceitos de arranjos e instrumentos institucionais, em cotejo com a classificação dos indicadores de desempenho, adotando-se o modelo neopatrimonialista como pressuposto analítico para observação do contexto burocrático, cumpre realizar a apresentação dos procedimentos metodológicos, os quais darão suporte à análise de dados e à verificação de hipóteses.

### **3. Procedimentos metodológicos**

A metodologia adotada neste artigo é de ordem analítica das expulsões disciplinares atingidas entre 2010-2016. Em consequência, esta observação estatística não deve ser extrapolada para outras entidades e se destina à descrição dos fatos apurados no DNIT e concluídos por julgamento do Ministro de Estado dos Transportes, que hoje engloba o setor de Portos e Aviação Civil. Além desses, ingressaram na pesquisa casos relacionados ao DNIT, porém objeto de avocação e julgamento pelo então Ministro-Chefe da CGU, atual Ministro da Transparência e CGU.

Dessa forma, há dois conjuntos dentro do total de processos disciplinares instaurados sobre fatos ocorridos no DNIT. Em cada um deles, os processos foram dirigidos de forma autônoma pelo próprio departamento ou pela CGU, a partir de um conjunto de processos decisórios próprios a cada organização. Sendo assim, identificou-se no levantamento uma população de 44 expulsões, relativas a servidores que possuíam vínculo decorrente de concurso público ou por nomeação em cargos comissionados.

A análise dos dados contemplou os aspectos da população em estudo, a partir destes parâmetros: investigações sobre fatos ocorridos no DNIT, segundo a respectiva instituição processante (DNIT ou CGU); casos classificados como improbidade, em sentido amplo; servidores expulsos, observados a partir do vínculo funcional; e a estratificação dos níveis burocráticos impactados (BNR, BME e BAE, a definir).

Com fundamento nesses critérios, os dados foram categorizados em tabelas de contingência, segundo proposto por Levin (1985), Barbetta (2002) e Cochran (1954), este

último citado por Hoffmann (1980), separando-se as variáveis em blocos analíticos: 1) instituição promotora da investigação (CGU/DNIT); 2) tipo de vínculo do servidor expulso (carreira/comissionado); e 3) nível burocrático atingido (operacional, tático e estratégico). Em seguida, cada bloco foi relacionado às “práticas de improbidade”, que reúnem 9 (nove) condutas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Para analisar o fenômeno “práticas de improbidade”, agruparam-se no mesmo conjunto conceitual os seguintes dispositivos previstos na Lei nº 8.112/90: valer-se do cargo para lograr proveito pessoal (art. 117, IX); participar de gerência ou de administração de sociedade privada (art. 117, X); atuar como procurador ou intermediário junto a repartições (art. 117, XI); receber propina, comissão, presente ou vantagem (art. 117, XII); utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares (art. 117, XVI); improbidade administrativa (art. 132, IV); aplicação irregular de dinheiro público (art. 132, VIII); lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional (art. 132, X); e corrupção (art. 132, XI).

A razão para a reunião dos casos de improbidade e afins, como ferramenta analítica dos fatos que serviram para aplicação de penalidades expulsivas de servidores do DNIT (demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão), repousou no fato de que tais condutas, definidas como graves pela legislação, envolvem, em geral, uma ação voluntária que resulta em prejuízo ao interesse público.

A partir desse quadro metodológico, preliminarmente, aplicaram-se testes sobre os dados categorizados em tabelas 2x2 (*e.g.* qui-quadrado e prova exata de Fisher), a fim de apresentar a associação significativa entre as variáveis “instituição” e “improbidade”, como também entre as variáveis “vínculo funcional” e “improbidade”, revelando a ligação entre as mesmas no período estudado.

Como consequência, foi possível mensurar a intensidade de associação entre as variáveis, calculando o coeficiente de contingência  $C^*$ . A importância dessa verificação reside no fato de que avaliar a força da associação pode indicar se os julgamentos dos casos estariam enviesados por provocação da instituição que dirige o processo ou pelo vínculo funcional do acusado, produzindo indesejável direcionamento de resultados.

Tal direcionamento, se verificado, comprometeria a própria associação, pois, ao invés de reforçar a ideia de que os arranjos e os instrumentos institucionais podem produzir resultados significativos e balanceados para os atores envolvidos, à luz das normas e dos princípios que regem o PAD, indicaria uma espécie de “preponderância natural” de uma instituição sobre outra ou a punição exacerbada de um mesmo grupo.

Em relação à análise da estratificação burocrática do DNIT, foi utilizada tabela específica 2x3, cotejando-se os resultados dos julgamentos expulsivos dos agentes em face do cometimento ou não de improbidade, com o objetivo de verificar a significância estatística dos resultados, utilizando o teste de Fisher, para melhor compreender de que forma as irregularidades pesquisadas impactaram determinados setores da organização.

Outra linha de atuação no campo metodológico será analisar o pluralismo da rede disciplinar, por meio de testes com a tabela 4x2, como também a correlação entre instrumentos cruciais de correição (capacitação técnica de servidores para compor comissões e o número de processos instaurados), a fim de investigar o que ocorre com a capacidade de apuração do DNIT e seu desempenho institucional, à medida que se altera o quantitativo de treinamentos em Sindicância e PAD, ministrados pela CGU.

Essa análise estatística, com a aplicação do coeficiente linear de Pearson,  $r$ , possibilitará investigar se houve correlação entre instrumentos institucionais, em face dos insumos de investigação correcional, com o objetivo de testar a hipótese de que a sinergia gerada pelo arranjo entre instituições seria essencial para ativar o desempenho dos atores dentro de uma atividade governamental específica.

Dito isto, passa-se à seção de análise e discussão de dados, aqui subdividida em função da metodologia escolhida: interpretações sobre os resultados da ação disciplinar; visões sobre a pluralidade do arranjo DNIT/CGU e os insumos utilizados; e análises sobre o neopatrimonialismo e os impactos da fragilização institucional.

#### **4. Análise e discussão dos resultados**

O desafio dessa reflexão sobre o desempenho da atividade correcional tem como recorte de análise os resultados concretizados no julgamento dos processos que tenham implicado expulsão de servidores do DNIT. Partindo-se dos conceitos expostos por Gonzaga et al (2017), propõe-se aqui observar a atividade correcional do arranjo DNIT/CGU sob óticas diferentes daquelas usualmente empregadas para a análise de desempenho de políticas públicas em geral.

De forma ampla, se os ensaios apresentados estiverem dentro da expectativa, então é possível dizer que houve uma ação intersetorial equilibrada e efetiva no período, coordenada por instituições, visando mitigar os espaços de influência clientelista. Sendo assim, torna-se interessante investigar o desempenho dessa atividade, partindo dos resultados atingidos (eficácia), os insumos utilizados (economicidade), a relação entre ambos (eficiência), chegando-se, por fim, aos impactos gerados (efetividade).

Logo, restringir o estudo a indicadores tradicionais como tempo de duração do processo, taxa de prescrição de penalidades, custos de atuação com comissões, ou metas de atingimento de punições, além de soar, neste último caso, como algo despropositado, poderia levar a conclusões de que o desempenho de qualquer atividade correcional estaria comprometido em face das dificuldades inerentes à atuação desse setor. Nesse sentido, se o olhar for dirigido somente às dificuldades estruturais que compõem o fazer disciplinar, os resultados poderiam indevidamente distorcer ou ocultar ações relevantes.

#### 4.1 Interpretações sobre os resultados da ação disciplinar

Partindo-se dos resultados do desempenho do DNIT e da CGU sobre as irregularidades ocorridas no DNIT, busca-se extrair dessa comparação visões sobre a performance do arranjo organizacional no campo disciplinar, considerando que ambas atuam de forma independente, mas cooperativa, vide Tabela 1:

**Tabela 1.** Distribuição de 44 casos de expulsão, segundo a instituição que conduziu o processo, com ocorrência ou não de improbidade, corrupção e/ou outra hipótese legal de gravidade compatível entre os anos de 2010 e 2016.

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Instituição responsável		Total
	DNIT	CGU	
Ocorrência	21	10	31
(%)	(87,50)	(50,00)	(70,45)
Não ocorrência	3	10	13
(%)	(12,50)	(50,00)	(29,55)
Total	24	20	44

Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal, Portal da Transparência (VIANA, 2017).

Neste ensaio de associação procurou-se avaliar o resultado da atuação do par analítico DNIT/CGU em confronto com a ocorrência de “práticas de improbidade” que levaram à expulsão de servidores do DNIT. Trata-se da verificação do desempenho, segundo objetivos institucionais, baseado em indicador de resultado (eficácia).

Observando-se a referida tabela de contingência, destaca-se a proporção de processos realizados pelo DNIT, e que detectaram práticas de improbidade (87,50%), em cotejo com a proporção de processos dirigidos pela CGU, sobre fatos semelhantes, o que causa espécie, pois o senso comum esperaria, em tese, a preponderância da CGU.

Realizando o teste qui-quadrado sobre os dados elencados na Tabela 1, tornou-se possível chegar ao valor de  $p$  (probabilidade de significância) como igual a 0,0172, valor este, portanto, inferior ao risco  $\alpha$  (nível de significância) arbitrado em 0,05. Logo, sendo  $p < \alpha$ , deve-se aceitar a hipótese de associação entre capacidade institucional de

processamento pelo DNIT e a resolução de casos envolvendo práticas ligadas à improbidade, vide a diferença significativa entre a proporção de processos DNIT/CGU<sup>1</sup>.

No entanto, a associação preliminarmente apresentada não significa relação necessária de causalidade entre a atuação do DNIT e o número de expulsões, razão pela qual impende investigar a intensidade dessa relação, por meio do cálculo do coeficiente de contingência  $C^*$ , a fim de avaliar a natureza daquela associação.

Ao contrário do que possa parecer, encontrar uma relação de intensidade forte entre a atuação do DNIT e a resolução de casos envolvendo práticas de improbidade, poderia denotar a ocorrência de procedimentos enviesados, que quase sempre resultariam no mesmo tipo de condenação, independente dos casos concretos, ocorrendo reiteradamente em função de uma mesma instituição, o que indicaria indesejável ruptura das regras de direito em razão de suposta previsibilidade de resultados.

Utilizando as ferramentas de cálculo indicadas, foi possível determinar o valor da estatística  $\chi^2$  (qui-quadrado) dos valores elencados na Tabela 1, a fim de mensurar o grau de intensidade entre as variáveis em tela (instituição responsável por apurar e condenações por práticas de improbidade), intensidade esta que varia na escala de 0 a 1.

Seguindo essa linha de entendimento, calculando o *coeficiente de contingência modificado*,  $C^*$ , é possível medir, com a expressão abaixo, a intensidade da associação entre as variáveis, aplicando o resultado da estatística  $\chi^2$  e o valor de  $k$ , definido como o menor entre linhas e colunas da tabela 2x2, conforme Barbetta (2002, p. 262):

$$C^* = \sqrt{\frac{k \cdot \chi^2}{(k - 1) \cdot (n + \chi^2)}}$$

Considerando  $\chi^2 = 7,37$ , sem a correção de Yates,  $k = 2$  e  $n = 44$ , o resultado aproximado dessa operação é 0,54, revelando que os valores de  $C^*$  em torno de 0,5 podem ser interpretados como *associação moderada* entre aquelas variáveis.

Portanto, é possível afirmar que a medida de intensidade de associação e os dados reunidos não demonstram evidências de direcionamento de resultado de processos por instituição responsável pela apuração do caso, não sendo possível definir essa ou aquela instituição como fortemente tendente à punição de casos envolvendo improbidade, nem

---

<sup>1</sup> Encontra-se o valor exato de  $p$  utilizando as ferramentas de cálculo do teste qui-quadrado  $\chi^2$ , com a correção de Yates, e nível de significância de 0,05, presentes em: <<https://graphpad.com>>. A associação foi confirmada pela prova exata de Fisher, com valor de  $p$  igual a 0,0092. Para realizar esse teste, utilizou-se a calculadora disponível em: <<http://www.socscistatistics.com>>. Acesso em: 19 nov. 2017.



que essas variáveis se comportam, com base no valor do coeficiente  $C^*$ , em perfeita associação (1) ou em completa disjunção (0).

#### 4.2 Visões sobre a pluralidade do arranjo DNIT/CGU e os insumos utilizados

O nível moderado de associação existente entre a ação institucional e o resultado disciplinar, em grande medida, é tributário da forma pela qual o arranjo se estruturou entre os atores da atividade correcional, marcado pela diversidade de repertórios técnicos dos agentes de comissão, o que pode significar a existência de um fluxo de influências recíprocas e de empoderamento para além das duas instituições em foco.

**Tabela 2.** Distribuição de 44 casos expulsivos sobre fatos ocorridos no DNIT, entre 2010 e 2016, desenvolvidos no próprio DNIT (24) e na CGU (20), em função da instituição de origem dos agentes integrantes das comissões de PAD

Instituição de origem dos agentes integrantes de comissões	Instituição responsável		Total
	DNIT	CGU	
Advocacia-Geral da União (%)	10 (41,67)	1 (5,00)	11 (25,00)
Controladoria-Geral da União (%)	4 (16,67)	10 (50,00)	14 (31,82)
Dep. Nac. de Infra. de Transportes (%)	9 (37,50)	5 (25,00)	14 (31,82)
Outros (%)	1 (4,16)	4 (20,00)	5 (11,36)
Total	24	20	44

Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal, Portal da Transparência, adaptado (VIANA, 2017).

Analisando os resultados apresentados na Tabela 2, sob o enfoque das origens dos atores que participaram dos procedimentos, é possível observar que a atividade de investigação recebe a influência do repertório técnico de diversos servidores, como insumo necessário à atuação correcional, formando uma rede horizontal de profissionais, espalhados em diversas agências, que atuam de forma especializada nos temas correcionais, muitos envolvendo casos complexos referentes a obras públicas.

Da sinergia entre esses atores, mesclados em equipes, transitoriamente livres das fronteiras de seus ministérios específicos, tem-se aberto o espaço que influi na atuação da rede de agências, necessária à efetivação da *accountability* horizontal, a que se refere O'Donnell (1998), bem como da “consciência ampliada”, mencionada por Pires (2016), base do empoderamento institucional para as apurações disciplinares no período.

Destaca-se, assim, a existência de percentual significativo de processos expulsivos que contaram com a contribuição de membros da AGU, alcançando 25% do total de

apurações realizadas sob a responsabilidade do arranjo DNIT/CGU, o que sinaliza para o funcionamento do SisCOR, demonstrando que o problema dos riscos de integridade pode ser dirimido por meio de esforços conjugados da área técnica em infraestrutura (DNIT), conectados em rede com o setor de correição (CGU), sem prejuízo da atuação nos processos de integrantes das assessorias jurídicas (AGU).

Utilizando o teste de Fisher<sup>2</sup> sobre os dados acima (visto que há células na Tabela 2, do tipo 4x2, com frequências esperadas inferiores a 5), pode-se perceber uma significância estatística entre os grupos (valor de  $p = 0,0039$ ) inferior ao risco arbitrado de 0,05. A esse respeito, nota-se que a parceria entre DNIT e AGU revelou-se especialmente intensa (41,67%), enquanto a CGU atuou no período estudado utilizando prioritariamente quadros técnicos próprios nos processos de sua alçada (50%), sobre fatos ocorridos no DNIT, o que restou equilibrado com o fluxo de auxílio mútuo, igualando o percentual total de 31,82% para o arranjo DNIT/CGU.

A opção pela utilização do fator “diversidade” nas comissões provocou dois efeitos: o primeiro está ligado a uma maior independência e imparcialidade na apuração dos processos que, mesmo sob a responsabilidade do DNIT, passaram a contar com agentes externos àquela entidade; o segundo consiste na ampliação do repertório técnico, o que representa uma possibilidade de economicidade no tempo utilizado para análise e processamento dos casos, com aumento da qualidade das investigações.

Grande parte dessa formação em rede, como também da sedimentação de uma consciência intersetorial de participação dos atores, mencionada por Radin (2010), deve-se ao investimento direto que a CGU realizou no DNIT, e em várias outras entidades, pelo fortalecimento de determinados instrumentos institucionais, como os cursos de capacitação e de atualização em direito disciplinar para formação de membros de comissões, concomitantemente à implantação do sistema de gestão CGU-PAD.

De certa forma, a atuação em rede representa uma prevenção ao isolamento que poderia ter se intensificado (como fora no DNER, perto de sua extinção<sup>3</sup>), considerando que o DNIT, como entidade multimodal, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, não foi desenhado para a finalidade disciplinar, como ocorre com a CGU, apesar de contar com unidade própria de corregedoria, prevista na lei de criação da autarquia.

---

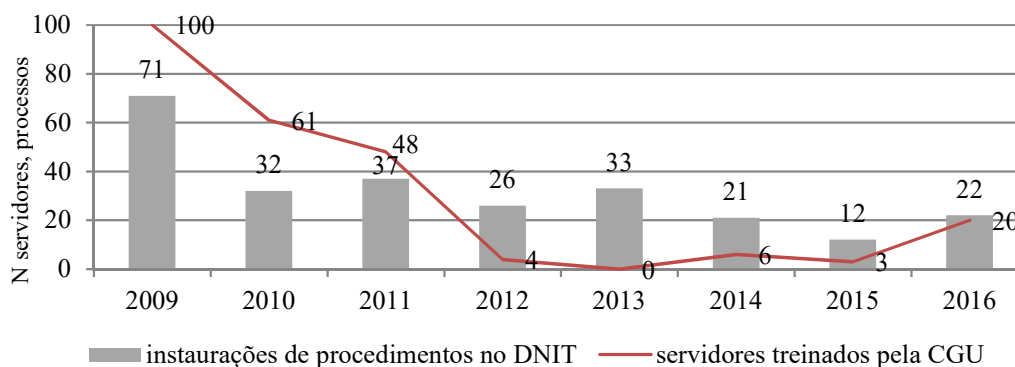
<sup>2</sup> Cálculo realizado por meio do endereço eletrônico: <<http://in-silico.net>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

<sup>3</sup> Para uma análise sobre as deficiências do modelo organizacional do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, sugere-se observar a dissertação de Cavalcanti (1995, p. 103).

Assim, muito embora o quantitativo de servidores treinados tenha sido reduzido significativamente ao longo dos anos, o esforço realizado a partir da criação da CGU em 2003 foi importante no início da construção da capacidade técnica de atuação do DNIT para o enfrentamento dos casos relacionados à apuração disciplinar.

Analisando os dados reunidos no sistema CGU-PAD de gestão de processos disciplinares, instrumento institucional posto à disposição das corregedorias do Poder Executivo Federal, foi possível notar, a partir do ano de 2009, data de sua implantação no DNIT, a formação de uma correlação direta entre o quantitativo de servidores treinados pela CGU e o volume anual de apurações realizadas, vide representação:

**Gráfico 1.** Correlação linear entre o quantitativo de servidores do DNIT treinados pela CGU em PAD e o volume de procedimentos disciplinares iniciados pelo DNIT entre 2009 e 2016



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema CGU-PAD e em consulta ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU.

Com base nas variáveis apresentadas no Gráfico 1, foi possível calcular o coeficiente de correlação linear de Pearson,  $r$ , por meio do programa *GraphPad*. Sendo assim, no intervalo de -1 a 1, o valor de  $r = 0,8567$  indica uma correlação positiva entre o quantitativo de servidores treinados pela CGU, como variável explicativa, e o volume de processos instaurados pelo DNIT, na medida em que o aumento (ou a diminuição) de uma variável influencia o valor da outra.

Sabendo-se que a existência de correlação não implica relação de causa e efeito, os dados demonstram uma conexão importante entre o fortalecimento dos instrumentos institucionais de capacitação na área de correição, dados pela CGU, e a possibilidade de ação efetiva de apuração disciplinar propriamente dita, a cargo do DNIT.

Pensando no conceito de economicidade como redução de perdas, a análise de correlação reflete a relação entre insumos caros à atividade disciplinar (quantitativo de servidores capacitados e processos iniciados), importantes para ampliar a qualidade dos

trabalhos, evitando o refazimento de investigações. Essa correlação possibilita verificar parte da trajetória de transformação de demandas em resultados e a alocação de recursos realizada por duas organizações distintas, segundo necessidades institucionais comuns.

Mesmo assim, o cálculo de correlação empregado merece alguns comentários, pois o ano de 2009 permanece como um *outlier* que acaba influenciando enormemente o valor final da correlação. Se os quantitativos referentes àquele exercício fossem excluídos, a boa correlação entre treinamentos de capacitação pela CGU e a instauração de processos no DNIT, torna-se meramente *regular*, decaindo o valor de  $r$  para 0,5711.

Colocando esses dados sob a forma de uma análise de variância simplificada, seria possível enunciar as seguintes hipóteses para esse ponto específico, ora em debate: a) hipótese nula:  $H_0$  - A atividade de capacitação fornecida pela CGU não influencia diretamente a capacidade de o DNIT instaurar procedimentos disciplinares; e b) hipótese alternativa:  $H_1$  - A atividade de capacitação fornecida pela CGU influencia diretamente a capacidade de o DNIT instaurar procedimentos disciplinares.

De acordo com a análise, o risco de aceitar a hipótese alternativa ( $H_1$ ) é de 67,38%, dado pela expressão  $1 - r^2$ , não sendo possível, com base nesses dados, afirmar que haja uma correlação forte entre a atividade capacitação ofertada pela CGU e o quantitativo de processos instaurados pelo DNIT, no período de 2010 a 2016.

Dessa forma, a análise do coeficiente de determinação,  $r^2$ , não aponta evidências suficientes de que haja uma boa correlação entre as variáveis em estudo, considerando o período de 2010 a 2016, o que remete para a aceitação da hipótese nula ( $H_0$ ), muito embora, na prática da atuação correcional, a relação entre capacitação e treinamento seja inseparável da intensidade de instauração de processos de forma qualificada.

Nesse particular, a principal dificuldade consistiu na ausência de metas e indicadores previamente definidos na área disciplinar, tornando de difícil compreensão o significado da relação entre os resultados atingidos e os insumos empregados, tratados respectivamente nas seções 4.1 e 4.2 deste artigo, não sendo possível, somente a partir desses dados, definir um padrão ótimo de eficiência para o estudo de caso em apreço.

#### **4.3 Análises sobre o neopatrimonialismo e os impactos da fragilização institucional**

Completando o campo analítico deste trabalho, impende demonstrar de que forma as persistências patrimonialistas provocaram uma fragilização institucional pelo impacto gerado na estrutura burocrática do DNIT nos seus diferentes estratos.

Partindo da visão construída sobre os resultados realizados pelo arranjo institucional CGU/DNIT, propõe-se agora apresentar o panorama de análise disciplinar, observando as condutas que resultaram em penalidades expulsivas, aprofundando com o lugar ocupado pelos servidores apenados dentro da estrutura burocrática da autarquia.

Anteriormente aos testes, imaginava-se que a existência das carreiras públicas no DNIT, criadas pela Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, funcionasse como anteparo às práticas de improbidade, concretizadas pelo patrimonialismo (falta de separação entre o público e o privado, apesar do cenário modernizador/legalista), como também pelo clientelismo (economia de interesses que enseja trocas de favores em setores específicos do aparelho burocrático).

Não se nega, contudo, que a institucionalização de carreiras seja importante para o fortalecimento do corpo administrativo do serviço público e que, por certo, a sua ausência provocaria uma exposição muito maior do aparelho burocrático, tornando-o mais vulnerável aos efeitos do patrimonialismo/clientelismo. Ocorre que organizar os cargos em carreiras, por si só, não impede práticas dessa natureza, vide dados abaixo:

**Tabela 3.** Distribuição de 44 casos de expulsão, segundo tipo de vínculo mantido pelo servidor com a Administração, em função da ocorrência ou não de improbidade, corrupção e/ou outra hipótese legal de gravidade compatível (2010-2016).

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Tipo de vínculo		Total
	Carreira	Comissionado	
Ocorrência (%)	22 (84,62)	9 (50,00)	31 (70,45)
Não ocorrência (%)	4 (15,38)	9 (50,00)	13 (29,55)
Total	26	18	44

Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal, Portal da Transparência (VIANA, 2017).

Com base na Tabela 3, a fim de apresentar a associação entre variáveis, foi realizado previamente o teste qui-quadrado entre “vínculo funcional” e “práticas de improbidade”, a qual pode ser compreendida com base no impacto (efetividade) que a atuação correcional produz, buscando reduzir os espaços fragilizados pelo clientelismo, à luz do tipo de vínculo do servidor atingido (de carreira ou comissionado), independente da instituição responsável pela condução do processo.

Utilizando esse teste, o programa *GraphPad* apontou para uma probabilidade de significância  $p = 0,0325$ , portanto válida, visto que é menor que o risco tolerado  $\alpha = 0,05$ . Assim, nota-se uma associação significativa na ocorrência de práticas de improbidade, cometidas por servidores efetivos do DNIT (84,62%), ao contrário do esperado, visto que

os comissionados, numa primeira vista, seriam mais vulneráveis à falta de estabilidade no cargo ou a decisões de ordem política, em detrimento da técnica.

Mesmo considerando que o quantitativo de servidores de carreira é superior ao número de servidores ocupantes de cargo em comissão, tudo indica que a associação apresentada não é meramente ocasional<sup>4</sup>. O poder concentrado nas mãos de agentes públicos efetivos, ainda que desprovidos de cargos de chefia, porém responsáveis por fiscalização de contratos, manutenção de trechos rodoviários, autorizações de trânsito, medições de obras e serviços, aprovação de projetos, constitui algo significativo, que pode representar risco à integridade institucional, caso não devidamente monitorado.

Contudo, há que se aprofundar a verificação de associação, avaliando-se sua intensidade, por meio da utilização do *coeficiente de contingência modificado*,  $C^*$ . Para tanto, deve-se aplicar o valor da estatística  $\chi^2$ , conforme fórmula apresentada na seção 4.1. Efetuando-se os cálculos, tem-se  $\chi^2 = 6,12$ , sem a correção de Yates,  $k = 2$  e  $n = 44$ . O resultado aproximado dessa operação é 0,49, indicando que os valores de  $C^*$  podem ser interpretados como *associação moderada* entre vínculo e improbidade, já que estão próximos a 0,5 na escala de 0 a 1.

Dessa forma, é possível concluir que a intensidade da associação e os dados reunidos não demonstram evidências de direcionamento de resultados, o que conduziria a situações improváveis, representadas por quase todos servidores comissionados expulsos por atos menos graves (mas que geram destituição de cargo em comissão) e os servidores de carreira, de forma praticamente invariável, expulsos em decorrência de improbidade e condutas afins, o que não se sustenta empiricamente.

Portanto, não se pode asserir que o tipo de vínculo funcional representa um determinante no comportamento dos servidores, sinalizando maior ou menor predisposição para o cometimento de condutas irregulares.

Por outro lado, os impactos do patrimonialismo ficam evidentes na Tabela 4, na qual o somatório dos fundamentos punitivos, exclusivos do conjunto definido como “práticas de improbidade”, corresponde a 74 ocorrências, ou seja, mais de 60% do total de fundamentos jurídicos utilizados nos julgamentos expulsivos.

---

<sup>4</sup> Confrontando os resultados obtidos no teste qui-quadrado,  $\chi^2$ , e na prova exata de Fisher, realizada com a utilização do sítio: <<http://www.socscistatistics.com>>, torna-se possível afirmar que o resultado também é significativo, apontando para  $p$ -valor = 0,0199, o que reforça a conclusão de que existe associação entre as variáveis “ocorrência de improbidade” e “atuação de servidor de carreira”. Acesso em: 19 nov. 2017.

**Tabela 4.** Quantitativo de fundamentos punitivos aplicados no total de 44 casos de expulsão, ocorridos no DNIT, entre 2010 e 2016, em função da classificação legal<sup>5</sup>.

Dispositivos da Lei nº 8.112/90	Citações nos julgamentos	(%)
*Art. 132, IV. Improbidade Administrativa	26	21,31
*Art. 117, IX. Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal	22	18,03
Art. 116, III. Observar as normas legais e regulamentares	12	9,83
Art. 117, XV. Proceder de forma desidiosa	12	9,83
*Art. 132, X. Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional	10	8,20
Art. 116, I. Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo	10	8,20
*Art. 117, XII. Receber propina, comissão, presente ou vantagem	6	4,92
Art. 116, II. Ser leal às instituições a que servir	4	3,28
Art. 116, IX. Manter conduta compatível com a moralidade administrativa	4	3,28
*Art. 132, XI. Corrupção	4	3,28
*Art. 117, XI. Atuar como procurador ou intermediário junto a repartições	3	2,46
Art. 116, VI. Levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior	2	1,64
Art. 117, VI. Cometer a pessoa estranha a repartição o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade	2	1,64
Art. 116, XII. Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder	1	0,82
*Art. 117, X. Participar de gerência ou de administração de sociedade privada	1	0,82
*Art. 117, XVI. Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares	1	0,82
Art. 132, VII. Ofensa física em serviço	1	0,82
*Art. 132, VIII. Aplicação irregular de dinheiro público	1	0,82
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100</b>

Nota: condutas com asterisco (\*) demarcam o conjunto conceitual de “práticas de improbidade”.

Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal, Portal da Transparência, adaptado (VIANA, 2017).

Além disso, chama atenção a concentração em três condutas, nessa ordem: improbidade administrativa, em sentido estrito; valimento do cargo para lograr proveito pessoal; e lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional.

Essas três condutas concentraram 58 ocorrências, o que corresponde a mais de 78% do universo de “práticas de improbidade”, marcadas acima com o sinal asterisco. Isto propicia construir uma dimensão dos impactos negativos sofridos pelo corpo organizacional ao longo dos anos, bem como a importância de se erguer mecanismos repressivos e preventivos, sistemas de controles, de governança e de gestão da ética.

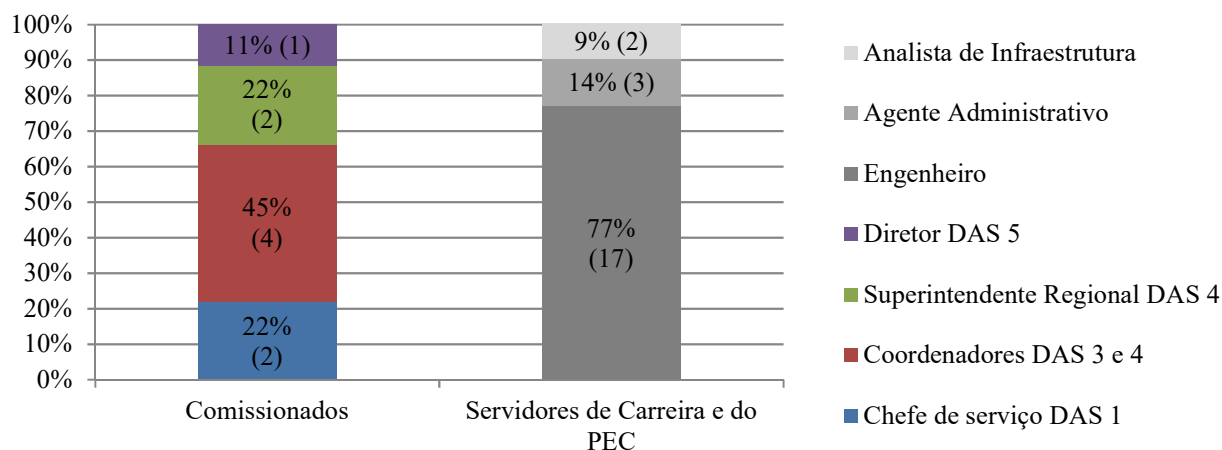
A persistência de traços patrimonialistas nas expulsões em tela, embora represente a expressão minoritária daquilo que é praticado, não deixa de indicar grave risco institucional, notadamente pela exposição de parte do corpo burocrático a práticas dessa ordem, fazendo com que o combate a esse tipo de ocorrência concretize a ideia de efetividade que se espera atingir, que se fortalece ao modificar a cultura organizacional.

<sup>5</sup> O combate à improbidade, *stricto sensu*, revela-se crucial no DNIT, quando comparado com o total de fundamentos para expulsões havidas na Administração Federal, a qual indica quase metade por valimento pessoal do cargo, apenas 8% por improbidade e 0,2% por corrupção, informam Godoy e Bramatti (2017).

Na esteira, as preocupações com os riscos institucionais tendem a aumentar, caso sejam considerados os estratos atingidos nos diversos níveis da organização. Assim, foi possível ampliar o foco de análise sobre a parcela dos servidores expulsos por prática de improbidade, melhor delimitando a região na qual operam os mecanismos clientelistas.

Observando o Gráfico 2, nota-se que, embora diversos cargos componentes da estrutura organizacional tenham sido afetados, a parcela da burocracia de nível de rua, em geral responsável pela implementação de políticas públicas no DNIT, foi a mais atingida pela ocorrência de expulsões, decorrentes de práticas de improbidade, a saber:

**Gráfico 2.** Distribuição do total de 31 casos de expulsão no DNIT, por improbidade e afins, em função dos cargos ocupados por 9 comissionados e 22 efetivos (de Carreira e do Plano Especial de Cargos - PEC), entre 2010 e 2016.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Por meio desse diagnóstico, visualiza-se que as zonas de vulnerabilidade não estão tão relacionadas aos ocupantes de cargo em comissão, que muitas vezes sofrem pressão direta de agentes políticos nas atividades de gestão e de intermediação, mas sim com a parcela de implementadores de políticas públicas que atuam na linha de frente.

Estratificando os cargos dos servidores expulsos, torna-se possível categorizar os dados sob a ótica burocrática, assim definida: burocracia de nível de rua (BNR - implementação, operacional), composta pelos cargos de Chefe de Serviço (DAS 1 e 2), Agente Administrativo, Agente de Serviço de Engenharia, Analista de Infraestrutura de Transportes e Engenheiro; burocracia de médio escalão (BME - intermediação, tático), que reúne os cargos de Coordenador, Coordenador-Geral (DAS 3 e 4, respectivamente) e de Superintendente Regional (DAS 4); e burocracia de topo ou de alto escalão (BAE - alta gestão, estratégico), formada pelos cargos de direção da organização (DAS 5 e 6).

A estratificação, baseada nas expulsões, permitiu construir esta distribuição:



**Tabela 5.** Distribuição de 44 casos de expulsão, segundo estratos burocráticos, em função da ocorrência ou não de improbidade, corrupção e/ou outra hipótese legal de gravidade compatível (2010-2016).

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Estratos burocráticos			Total
	BNR	BME	BAE	
Ocorrência	24	6	1	31
(%)	(85,71)	(54,55)	(20,00)	(70,45)
Não ocorrência	4	5	4	13
(%)	(14,29)	(45,45)	(80,00)	(29,55)
Total	28	11	5	44

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do CEAf, Portal da Transparência.

Em analogia ao método adotado para as tabelas de dimensão 2x2, considerando que os dados da tabela acima apontam para frequências esperadas inferiores a 5, impossibilitando o teste qui-quadrado, foi necessário aplicar a prova exata de Fisher (com a extensão Freeman-Halton) diretamente à tabela 2x3, resultando no  $p$ -valor = 0,0046, significativo para o risco tolerado  $\alpha = 0,05$ , conforme cálculo realizado<sup>6</sup>.

Dessa forma, tendo em vista que  $p < \alpha$ , é possível dizer que o teste detecta uma associação entre estratos burocráticos e práticas de improbidade *lato sensu*, com destaque para a vulnerabilidade que atinge a burocracia de nível de rua. Assim, se foi possível visualizar práticas de improbidade, expressão concreta do patrimonialismo e do clientelismo, atravessando todo o espectro organizacional, agora, estatisticamente, se comprova o *locus* principal dessas práticas, que afetam, em especial, a BNR.

Logo, pode-se dizer que o teste confirma aquilo que visualmente se desenhava no Gráfico 2 em relação à conduta dos componentes do corpo burocrático. A esse respeito, nota-se que os estratos elevados, em tese, mais ligados ao mundo político<sup>7</sup>, ou que recebem maior pressão desse vetor, não se envolvem proporcionalmente tanto em questões pertinentes a práticas de improbidade, quando comparados com a burocracia de implementadores, que se aproxima, com maior risco, pelo poder discricionário que concentra, dos vínculos clientelistas com setores privados, abordados por Nunes (1997). Ainda assim, essa associação não é determinística, nem indica relação de causa e efeito.

Contudo, esse cenário deve ser observado também a partir da perspectiva de possível falha dos controles em relação à burocracia de infraestrutura como um todo. A

<sup>6</sup> No caso de tabelas 2x3, é possível realizar o teste de Fisher, utilizando-se a calculadora disponível no endereço eletrônico: <<http://vassarstats.net>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

<sup>7</sup> Isso não significa dizer que a influência política no DNIT seja pequena, assim como ocorre com outras instituições, a exemplo do DNPM, Ibama e INCRA (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2017, p. 309).

pesquisa de Freire et al. (2016, p. 68), sobre as percepções desses atores, revelou que mais de 70% afirmaram que nunca, ou raramente, interagem com os órgãos de controle.

Nesse sentido, evitando-se a armadilha de tecer generalizações a partir de resultados específicos, não se pode comprometer a imagem da instituição e dos seus servidores. Se o percentual de 70,45% dos casos de expulsão referem-se a práticas de improbidade ao longo do período estudado, isso representa apenas 1,04% do total da força de trabalho da autarquia<sup>8</sup>. Por outro lado, como risco institucional, a existência desse mínimo traço de natureza patrimonialista pode lançar dúvida sobre a legitimidade da atuação burocrática como um todo, que vai aos poucos caindo em descrédito.

Diante desse cenário, ao invés realizar uma avaliação, ainda que subjetiva, dos impactos sociais de políticas públicas, buscou-se, por outro lado, avaliar a efetividade da atividade disciplinar no terreno burocrático, bem como, por exclusão lógica, os riscos de não se realizar essa atividade correcional, muitas vezes, erroneamente, considerada como algo que não envolveria gestão pública e nem traria ganhos institucionais diretos.

Espera-se ter atingido com essas reflexões o objetivo de demonstrar alguns traços constituintes da estrutura pública, sem olvidar a percepção da capacidade de mutabilidade do patrimonialismo, dentro das diversas formações burocráticas, que se recombina com discursos modernizantes, mas conservam elementos que, de alguma forma, representam entraves ao desenvolvimento do universalismo na gestão pública.

## 5. Conclusão

Retomando-se os questionamentos iniciais, com base nos testes estatísticos realizados, pode-se dizer que a avaliação da intensidade de associação, dada pelo cálculo do *coeficiente de contingência modificado C\**, não indicou uma preponderância de uma instituição sobre outra, mas sim um equilíbrio balanceado, de tipo cooperativo, entre o DNIT e a CGU, atuando na esfera disciplinar, o que confirma a hipótese inicial.

A intensidade moderada de associação entre a variável institucional e de vínculo funcional, cotejadas com a ocorrência de improbidade administrativa, demonstrou o equilíbrio das associações encontradas, revelando evidências de que não se deve apostar em determinismos na atuação de corregedoria, nem mesmo quanto ao comportamento

---

<sup>8</sup> A força de trabalho do DNIT é composta por 2.966 servidores ativos. Fonte: SIAPE, Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais - MDPG (2017, p. 79), posição em dez. 2016.

dos servidores, que não são mais ou menos propensos a atos irregulares, simplesmente em função da condição de funcionários efetivos ou ocupantes de cargo em comissão.

No que tange aos níveis organizacionais, de forma semelhante, a associação estatística entre o cometimento de irregularidades e os implementadores de políticas públicas de infraestrutura, localizados na burocracia de nível de rua (BNR), embora aponte para fragilidades institucionais, não indicou forçosa determinação entre ambos.

Acerca da correlação entre cursos de capacitação, promovidos pela CGU, e os fluxos de instauração de procedimentos disciplinares, efetuados pelo DNIT, esta hipótese não restou confirmada, pois o cálculo do coeficiente de correlação linear não retornou significativo para o período de 2010 a 2016, muito embora a relação de fortalecimento de uma instituição pela outra tenha sido observada na atividade prática.

Se o pluralismo dos atores e a ação de capacitação técnica trouxeram resultados interessantes do ponto de vista da formação de redes de *accountability*, a ausência de metas quantificáveis para área disciplinar dificultou a análise de eficiência institucional, sem impedir, contudo, a observação de aspectos de economicidade e de eficácia na atuação do DNIT, que concentrou esforços para coibir condutas mais graves.

Os resultados demonstraram que, dentro da dimensão de efetividade, a atividade de correição produziu impactos contundentes contra práticas patrimonialistas, que permanecem ocultas na rotina burocrática, mesclando-se à retórica “modernizadora” do aparelho de Estado, o que torna a tarefa de identificar e combater esse tipo de conduta ainda mais difícil por parte das entidades que integram o SisCOR.

Em síntese, é possível afirmar que, se a ausência de metas prejudica delinear a dimensão da eficiência, isso não impede observar o desempenho correcional a partir dos resultados produzidos diante da intensidade da relação DNIT/CGU, face à ocorrência de improbidade, em comparação com o tipo de vínculo dos servidores expulsos e os níveis organizacionais impactados, testando-se a correlação entre capacitação e instauração, como insumo necessário ao processo de diminuição das perdas na atividade disciplinar.

Sem pretender esgotar o tema e as nuances da realidade, partindo do pressuposto de que o empoderamento entre as instituições trouxe impactos positivos na esfera disciplinar, o que dificilmente seria atingido por ambas isoladamente, espera-se que este estudo ajude a dissolver visões precipitadas que tratam de rotular instituições, como lenientes ou mais punitivas, em relação ao combate às irregularidades no setor público.

Por fim, nota-se que a relevância do desempenho institucional demonstrado não significa necessariamente que a tendência anotada de 2010 a 2016 será mantida para o

período seguinte, mesmo porque a área de correição requer investimentos constantes para lidar com problemas complexos e que não são exclusivos da Administração Pública no Brasil, como no caso das práticas de improbidade e de corrupção.

## 6. Referências

BAIHÉ, Murilo Henrique Alves. *O Balanced Scorecard como instrumento de avaliação de desempenho: um modelo adaptado para organizações públicas*. In: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8-10 jun. 2016, Brasília-DF.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 5ª ed. Florianópolis, UFSC, 2002.

BRASIL. *Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005*, que institui o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União 2005; 30 jun.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. *Desvios éticos: risco institucional*. Brasília: ESAF, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*. V. 21, n. 249. Brasília, jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão - SEGES. *Guia referencial para a medição de desempenho e manual para a construção de indicadores* (produto 4). Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais. Diário Oficial da União 1990; 11 dez.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001*, que cria o DNIT, o CONIT a ANTT e ANTAQ. Diário Oficial da União 2001; 05 jun.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.171, de 02 de setembro de 2005*, que dispõe sobre a criação de carreiras e do Plano Especial de Cargos do DNIT. Diário Oficial da União 2005; 02 set.

BRUHNS, Hinnerk. *O conceito de patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas*. Tradução de Thiago Nasser. Estudos Políticos, n. 4, 2012/01, p. 61-77.

CAVALCANTI, Celso de Oliveira Bello. *Impactos da reforma administrativa do Governo Collor na modelagem organizacional do DNER*. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública - FGV. Rio de Janeiro, 1995.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo, et al. *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FREIRE, A. et al. *Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções*. ENAP Cadernos, v. 46, 2016, 117 p.

GODOY, Marcelo; BRAMATTI, Daniel. *Governo Federal expulsa por 66 diferentes motivos*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. C. (Orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GONZAGA, R.P et al. *Avaliação de Desempenho no Governo Mineiro: Alterações dos Indicadores e Metas*. RAC, Rio de Janeiro, v. 21, Edição Especial, p. 1-21, abr., 2017.

HOFFMANN, Rodolfo. *Estatística para economistas*. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. São Paulo, Editora Livraria Pioneira, 1980.

LEVIN, Jack. *Estatística aplicada às ciências humanas*. 2ª ed. São Paulo, Harbra, 1985.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. *Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas*. Revista de Sociologia e Política v. 21, n. 48: 101-110 dez. 2013.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). In: PAULA, Jean et al (Orgs.). *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília-DF: IPEA/ENAP, 2017.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília-DF: Jorge Zahar/ENAP, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-54.

PIRES, Roberto R. C. *Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, MDS/SAGI, 2016, p.67-80.

RADIN, Beryl. Os instrumentos da Gestão Intergovernamental. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

TAVOLARO, Sérgio B. F.; TAVOLARO, Lília G.M.. *A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da "tese de excepcionalidade brasileira"*. Sociedade e Estado, 25(2), 2010, p. 331-368.

VIANA, João Aurélio Vilasboas. *Instrumentos e arranjos institucionais: análises sobre o sistema de correção do Poder Executivo Federal*. Monografia de conclusão de curso (Bacharelado em Ciência Política). Brasília-DF: UnB/IPOL, 2017.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel; FERNANDES, Florestan (Orgs.). *Weber: sociologia*. Coleção grandes cientistas sociais, p.129-141. Editora Ática, São Paulo: 2003.

João Aurélio Vilasboas Viana

Possui Especialização em Gestão Pública com ênfase em Projetos pela Fundação Getúlio Vargas - FGV  
É Analista Administrativo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT  
Contato: joao.viana@dnit.gov.br