

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Frederico Martins de Paula Neto

**ANÁLISE DA REDE DE GESTÃO E EMPREGO DAS AERONAVES PÚBLICAS DE  
MINAS GERAIS NOS ANOS DE 2017 A 2019**

Belo Horizonte  
2022

Frederico Martins de Paula Neto

ANÁLISE DA REDE DE GESTÃO E EMPREGO DAS AERONAVES PÚBLICAS DE  
MINAS GERAIS NOS ANOS DE 2017 A 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado  
em Administração Pública da Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte  
2022



Este trabalho está licenciado sob uma [Licença Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/):  
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA)

P324a Paula Neto, Frederico Martins de.  
Análise da rede de gestão e emprego das aeronaves públicas de Minas Gerais nos anos de 2017 a 2019 [manuscrito] / Frederico Martins de Paula Neto. – 2022.  
[13], 248 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 225-254

1. Aviação – Bens públicos – Minas Gerais. 2. Aeronave – Serviço público – Minas Gerais. 3. Aviação – Administração pública – Minas Gerais. I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 35(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2020/2022

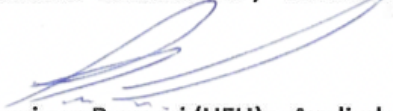
Aos dezesseis de março do ano de dois mil e vinte e dois, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “ANÁLISE DA REDE DE GESTÃO E EMPREGO DAS AERONAVES PÚBLICAS DE MINAS GERAIS NOS ANOS DE 2017 A 2019”, elaborada por **FREDERICO MARTINS DE PAULA NETO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: **Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Orientador**, **Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador**, e **Doutor Luciano Rossoni (UFU) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



**Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Orientador**



**Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador**



**Doutor Luciano Rossoni (UFU) – Avaliador**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedicado aos loucos, aos desajustados, aos rebeldes, aos encrenqueiros, aos pinos redondos em buracos quadrados, aos que veem as coisas de maneira diferente... aos que não gostam de regras.*

*Você pode citá-los, discordar deles, glorificá-los ou difamá-los, mas a única coisa que você não pode fazer é ignorá-los*

*porque eles mudam as coisas... eles levam a raça humana para frente*

*e enquanto alguns podem vê-los como loucos, alguns os veem como gênios,*

*porque aqueles que são loucos o suficiente para pensar que podem mudar o mundo, são aqueles que o fazem.*

**(Steve Jobs)**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha companheira Natália pela ajuda, correções, dicas e, sobretudo, pelo apoio incondicional;

Ao meu orientador Alexandre, pelo tempo cedido, pela atenção dispensada e pela colaboração ativa;

Ao meu avô e à minha mãe, que inculcaram em mim a gana de aprender e a satisfação em saber;

Aos colegas da turma de mestrado 2020-2022 na Fundação por ombrearem nas resenhas, trabalhos, artigos e congressos durante tempos tão complexos;

Aos amigos sinceros, pela camaradagem. Sem vocês eu teria concluído um mestrado há dez anos atrás!

*A experiência nunca falha. O que falham são apenas as nossas opiniões, que nos prometem coisas que a experiência nunca poderia nos dar.*

**(Leonardo Da Vinci)**

## RESUMO

O presente trabalho teve como escopo analisar a situação da gestão de aeronaves públicas no estado de Minas Gerais, incluindo seu histórico, características, situação presente e perspectivas futuras. Estruturado como um estudo de caso, que examina a composição, a regulamentação jurídica e o estado atual da rede de operadores públicos de aeronaves em Minas Gerais, o trabalho se inicia com uma revisão teórica. A revisão explora diversos paradigmas da administração pública e encontra na teoria contemporânea da gestão em redes, a lente teórica a guiar suas análises. Apresenta, em seguida, o que considera ser as três fases do processo de estabelecimento da rede formal mineira de operação de aeronaves públicas. Para melhor compreender o fenômeno, analisa dados relativos à gestão dessas aeronaves através de três eixos: operação (ou evolução das missões), orçamento (ou evolução das despesas previstas e realizadas) e finanças (ou evolução das contratações conjuntas). Esses dados quantitativos e qualitativos foram complementados por entrevistas realizadas com burocratas de médio escalão de algumas das instituições envolvidas no processo, o que não só enriqueceu as análises, como permitiu à pesquisa formar conclusões embasadas na experiência pessoal dos usuários da rede. Complementarmente, é apresentado o paradigma adotado na Inglaterra e País de Gales para tratar de situação semelhante, denominado National Police Air Service - NPAS. Trazendo detalhes a respeito das motivações, desenho da rede, estruturas de governança e críticas ao projeto, efetua uma comparação entre esses dois modelos e faz proposições para possíveis melhorias à rede mineira. A contribuição cardinal do trabalho para o campo se deu ao produzir uma avaliação da realidade a partir de pressupostos teóricos de que a gestão em rede possui vantagens, mas sua implantação exige a superação de desafios. Ao mesmo tempo, o trabalho consiste em uma oportunidade de aplicar conceitos teóricos a um caso prático, proporcionando aos leitores uma melhor compreensão das próprias lentes teóricas em si. Como sugestão de trabalhos futuros, aponta-se para estudos sobre os potenciais impactos da substituição de órgãos locais na prestação de serviço especializado por redes estaduais ou mesmo regionais com maior capilaridade. Conclui-se que a implantação de uma rede para operação de aeronaves públicas apresenta barreiras maiores que as normais em razão da complexidade do próprio serviço prestado e da visão do serviço como estratégico no portfólio das instituições.

**Palavras-chave:** redes de órgãos públicos; aviação de estado; gestão em rede; governança pública

## ABSTRACT

The present work has the scope to analyze the situation of the management of public aircraft in the state of Minas Gerais, including its history, characteristics, present situation and future perspectives. Structured as a case study, which examines the composition, legal regulations and the current state of the network of public aircraft operators in Minas Gerais, the work begins with a theoretical review. The literature revision explores different paradigms of public administration and finds in contemporary theories of network management, the theoretical lens to guide its analyses. It then presents what it considers to be the three phases of the process of establishing the formal network for the operation of public aircraft. To better understand the phenomenon, it analyzes data related to the management of these aircraft through three axes: operation (or evolution of missions), budget (or evolution of planned and realized expenses) and finances (or evolution of joint contracts). These quantitative and qualitative data are complemented by interviews carried out with middle-level bureaucrats from some of the institutions involved in the process, which not only enriched the analyses, but also allow the research to form conclusions based on the personal experience of network users. In addition, the paradigm adopted in England and Wales to deal with a similar situation, called National Police Air Service - NPAS, is presented. Bringing details about its motivations, network design, governance structures and the criticisms to the project, the text compares these two models and makes proposals for possible improvements to the Minas Gerais state network. The cardinal contribution to the research field is made by producing a dialogue between theoretical assumptions and the specific case. It shows that network management has advantages, but its implementation requires overcoming challenges. At the same time, it provides readers with a better understanding of the theoretical lenses itself. As a suggestion for future work, it proposes studies on the potential impacts of replacing local bodies with state or regional networks with more reach, for the provision of specialized services. In conclusion, the text suggests that the implementation of a network for the operation of public aircraft presents greater barriers than in other sectors (or services), which is explained due to the complexity of the service provided and the view that it is strategic in the portfolio of the institutions involved.

**Keywords:** networks of public agencies; public aviation; network management; public governance

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADD - Administração Direta do Distrito-Federal

ADE - Administração Direta dos Estados

AGU - Advocacia Geral da União

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CD - Código

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

COFIN - Comitê de Orçamento e Finanças de Minas Gerais

COMAVE - Comando de Aviação do Estado de Minas Gerais

DEF - DEFESA

DETRAN - Departamento de Trânsito

DT\_CANC - Data do cancelamento

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNSP - Força Nacional de Segurança Pública

GMG - Gabinete Militar do Governador

HMICFRS - Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF - Instituto Estadual de Floresta

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MG - Minas Gerais

MPMG - Ministério Público de Minas Gerais

MJ - Ministério da Justiça

NPAS - National Police Air Service

NPG - New Public Governance

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais

PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais

PUB - Pública

RAB - Registro Aeronáutico Brasileiro

RCL - Receita corrente líquida

SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEG - Segurança

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES - Secretaria de Estado de Saúde

SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SRP - Sistema de Registro de Preços

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SAAV - Suporte Aéreo Avançado de Vida

TCE-MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TDCO - Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário

UF - Unidade da Federação

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Diferença entre o esquema de plotagem de aeronaves da PMMG e do COMAVE -----	141
--	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tamanho da frota aérea pública, por estados da federação -----	124
Gráfico 2 - Quantidade de horas voadas com aeronaves públicas -----	149
Gráfico 3 - Quantidade de horas voadas com aeronaves públicas, por órgão operador	150
Gráfico 4 - Quantidade de horas voadas no Corpo de Bombeiros, por tipo de asa da aeronave -----	151
Gráfico 5 - Quantidade de horas voadas na Polícia Militar, por natureza da missão ----	152
Gráfico 6 - Quantidade de horas voadas em atendimento à Secretaria Estadual de Saúde -----	154
Gráfico 7 - Quantidade de horas voadas no segundo semestre, por tipo de asa da aeronave da PMMG -----	156
Gráfico 8 - Quantidade de horas voadas no Gabinete Militar do Governador -----	157
Gráfico 9 - Variação nas horas voadas no Gabinete Militar do Governador, por tipo de asa -----	158
Gráfico 10 - Variação nas horas voadas na Polícia Civil de Minas Gerais e percentual sobre o total do estado -----	159
Gráfico 11 - Variação nas horas voadas na Polícia Civil de Minas Gerais, por tipo de asa -----	160
Gráfico 12 - Evolução do orçamento para despesas do estado e percentual de participação das instituições operadoras de aeronaves públicas - excluídos gastos com pessoal -----	163
Gráfico 13 - Valores empenhados e liquidados com insumos para aviação -----	169
Gráfico 14 - Valores liquidados com combustível para aviação, destacando a PMMG dos demais órgãos da rede -----	174
Gráfico 15 - Processos de compra realizados para aquisição de combustível para aviação, por modalidade da licitação -----	180
Gráfico 16 - Processos de compra realizados por unidades de processamento de compras centralizadas ligadas ao COMAVE -----	186
Gráfico 17 - Valores liquidados com insumos de aviação e Total de horas voadas -----	193

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perspectivas dominantes na Administração Pública e a gestão das redes --	86
Quadro 2 - Principais preditores de eficácia da governança em rede -----	89
Quadro 3 - Estados onde há organização administrativa integrada para a operação de aeronaves públicas -----	121
Quadro 4 - Comparativo entre as características do uso compartilhado de recursos aéreos – Modelo Inglês X Modelo Mineiro -----	216

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Operadores públicos de aeronaves -----	116
Tabela 2 - Quantitativo de estados com aeronaves operadas pela Secretaria de Segurança Pública, por região do país -----	120
Tabela 3 - Tamanho médio da esquadrilha de aeronaves públicas, por critério de participação da Secretaria de Segurança Pública na operação -----	123
Tabela 4 - Aeronaves repassadas ao COMAVE pelo Decreto 47.182/2017 -----	133
Tabela 5 - Valores previstos na Lei de Orçamento Anual com base nas Despesas Correntes e de Capital e Excluídos gastos com pessoal -----	162
Tabela 6 - Valores previstos na Lei de Orçamento Anual para os órgãos operadores de aeronaves públicas, excluídos gastos com pessoal -----	163
Tabela 7 - Comparativo do valor previsto na Lei de Orçamento Anual com base nas Despesas Correntes e de Capital e Excluídos gastos com pessoal -----	166
Tabela 8 - Valores despendidos com insumos para aviação -----	168
Tabela 9 - Valores liquidados com insumos para aviação, por instituição -----	169
Tabela 10 - Valores liquidados com insumos para aviação, por item de despesa -----	169
Tabela 11 - Valores liquidados com combustível, por instituição -----	171
Tabela 12 - Comparativo do valor do litro de Querosene de Aviação fornecido em Belo Horizonte para os contratos vigentes dos órgãos públicos -----	180

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1 Metodologia	15
1.1.1 Problemática	15
1.1.2 Justificativa	16
1.1.3 Tema	16
1.1.4 Objetivos	17
1.1.5 Questão central	17
1.1.6 Estratégias metodológicas	18
1.1.7 Limitações	18
1.1.8 Estrutura dos capítulos	19
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DO PATRIMONIALISMO À GOVERNANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DAS REDES</b>	<b>23</b>
2.1 Patrimonialismo, clientelismo e a administração familiar	23
2.2 Administração gerencial e a dominação das regras racionais	27
2.3 Nova Gestão Pública: impulso para a eficiência, corte de custos, busca por excelência e orientação para o serviço público	33
2.4 Reformas recentes da administração pública brasileira	42
2.5 Governança pública: um conceito em construção	51
2.6 Nova Governança Pública	55
2.7 Administração pública através de redes	61
<b>3 GOVERNANÇA DAS REDES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS, COORDENAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: A PERSPECTIVA DA GESTÃO COMPARTILHADA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL</b>	<b>64</b>
3.1 Gestão em rede	66
3.2 Governança das redes de órgãos públicos	75
3.3 Paradigmas administrativos e as dimensões da gestão das redes de órgãos públicos	83
3.4 Superando as barreiras à colaboração: resistência e gestão das redes	87
3.5 Aspectos jurídicos para o gerenciamento em redes de órgãos públicos no Brasil	91
3.5.1 Convênios	92
3.5.2 Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário	95
3.5.3 Acordos de Cooperação Técnica	97
3.5.4 Consórcios Públicos	98
3.5.5 Sistemas de registro de preço	101

<b>4 AVIAÇÃO DE ESTADO</b>	<b>104</b>
4.1 Emprego de aeronaves pela administração pública	104
4.2 Gestão colaborativa de aeronaves públicas no plano internacional	107
4.3 Gestão colaborativa de aeronaves públicas no Brasil	109
4.3.1 Portaria 1.302/2012 e a rede de aeronaves públicas no cenário nacional	109
4.3.2 Situação de ganha-ganha: a questão não resolvida do ressarcimento financeiro pelo uso de aeronaves públicas em redes de colaboração	111
4.3.3 Integração da aviação pública nos demais estados da federação	115
<b>5 DESAFIOS DA GESTÃO DE AERONAVES EM MINAS GERAIS: UM ESTUDO DE CASO</b>	<b>125</b>
5.1 Introdução	125
5.2 Integração da aviação pública em Minas Gerais	129
5.3 Comando de Aviação do Estado: surgimento, regulamentação jurídica, saída da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros e estado atual	132
5.3.1 Surgimento e design inicial da rede	132
5.3.2 Regulamentação jurídica inicial	135
5.3.3 Saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil	138
5.3.4 Estágio atual	143
5.4 Análise dos dados e resultados produzidos pela aviação pública mineira	147
5.4.1 Evolução das missões com emprego aéreo durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves	147
5.4.2 Evolução do orçamento e da despesa durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves	161
5.4.3 Análise das contratações conjuntas durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves	174
5.4.3.1 Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário colocados em prática	175
5.4.3.2 O registro de preço, suas vantagens e limitações	179
5.4.3.3 Outras formas de contratação conjunta	183
5.5 Análise e discussão dos dados: perdedores e ganhadores	188
<b>6 PARADIGMA DO USO COMPARTILHADO DE AERONAVES NO REINO UNIDO</b>	<b>199</b>
6.1 Introdução	199
6.2 Estratégias de gestão em rede	202
6.3 Governança da rede	203
6.4 Resultados alcançados pelo estabelecimento da rede	205
6.5 As lições do modelo inglês	212
6.6 Quadro comparativo entre o paradigma Inglês e a rede mineira de aviação pública	213
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>220</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios do administrador público é a consecução dos objetivos do Estado por meio do gerenciamento de recursos que são, muitas das vezes, escassos. No estado de Minas Gerais, verifica-se, desde a segunda metade da década de 2010, um cenário de crise fiscal que demanda dos gestores públicos estratégias que garantam o emprego racional dos recursos e a eficiente gestão orçamentária. Essa necessidade de se buscar soluções que promovam, por um lado, a gestão sustentável dos recursos logísticos, e por outro, a manutenção do provimento de serviços públicos, tem motivado o desenho de novas estratégias de gestão.

Parte dessas estratégias tem foco na gestão colaborativa, que se coloca como lente do presente estudo. Assim, este trabalho se desenvolveu visando compreender um arranjo institucional em que estruturas públicas independentes possam, se conectadas de maneira efetiva, produzir resultados capazes de melhorar a prestação do serviço público (AGRANOFF, 2012).

Em Minas Gerais, uma dessas estratégias colaborativas materializou-se através do Decreto Estadual 47.182, de 08 de maio de 2017 (MINAS GERAIS, 2017a), que instituiu a gestão centralizada dos recursos aéreos de secretarias e de órgãos autônomos do Poder Executivo em uma estrutura denominada Comando de Aviação do Estado - COMAVE. A análise da peça legislativa leva a concluir que, com a criação do COMAVE, buscava-se melhorar a qualidade do gasto, potencializar e otimizar o emprego de aeronaves, aumentar a capacidade da malha aérea pública e evitar a sobreposição de esforços. Todos esses objetivos envolviam a concentração de esforços de diversos órgãos para a produção de um resultado comum, caracterizando, assim, uma rede (TORFING; SØRENSEN, 2014).

Todavia, dada a dissolução parcial dessa rede, o estudo se dedica a entender os motivos que impediram a implementação de mecanismos de coordenação para a aquisição, emprego e manutenção dos recursos aéreos públicos em Minas Gerais, no período entre 2017 e 2020.

## **1.1 Metodologia**

### **1.1.1 Problemática**

Tema relativamente pouco estudado pela academia, as redes formadas exclusivamente por órgãos públicos ainda carecem de pesquisas mais aprofundadas que consigam explorar a miríade de interações possíveis entre eles. Nesse sentido, a importância do presente trabalho se firma na possibilidade de se estudar as dificuldades encontradas na implementação de uma rede para a administração e operação das aeronaves públicas mineiras.

Para tanto, serão abordados conceitos como a coordenação, a descentralização e a desconcentração em redes de cooperação e uso compartilhado de bens. Complementarmente, a discussão perpassa os possíveis ganhos de escala e potencial aumento na transparência pública como fruto das redes, temas vistos como atributos fundamentais à percepção de uma boa gestão pública.

Apesar das dificuldades na cristalização de uma rede duradoura formada pelos operadores de aeronaves públicas em Minas Gerais, os motivos que levaram o estado a pensar no redesenho da coordenação do emprego de aeronaves públicas, em especial a necessidade de implementação de racionalidade e coordenação no emprego dos recursos e nas aquisições de insumos e serviços para sua manutenção, se mantêm.

Dessa forma, a gestão das aeronaves públicas mineiras, os motivos da não implementação por completo de uma gestão coordenada e as possíveis formas de se atingir tal objetivo tornaram-se objeto tangível de pesquisa, o que justifica a realização do presente trabalho.

Partindo do pressuposto de que as redes podem fortalecer processos de redução de custos com foco na eficiência e visando justamente entender melhor como o desenho de uma rede os influencia, o estudo aprofundado de um exemplo em particular pode ser de grande valia.

A pesquisa aponta, ainda, que a mesma situação-problema foi tratada no campo internacional pelo Reino Unido, que desde 2012 possui uma estrutura chamada *National Police Air Service* - *NPAS*, ou Serviço Aeropolicial Nacional. Apesar de algumas diferenças dignas de nota (considerando o espaço geográfico, as distâncias entre os centros urbanos e o escopo do arranjo do *NPAS*), o texto aponta proximidades da experiência com o caso mineiro. Assim, o presente trabalho pode auxiliar na reflexão sobre a possibilidade de se aproveitar pontos de sucesso ingleses em relação à noção de rede representada pelo COMAVE.

### **1.1.2 Justificativa**

A importância da pesquisa se completa por meio das ilações possibilitadas pela análise comparativa entre o caso mineiro e o modelo inglês, ao fornecer uma perspectiva da colaboração e da formação de uma rede para gestão e execução de uma atividade pública complexa e de alto custo como a aviação.

Em um aspecto suplementar, o estudo contribui com o campo da pesquisa em administração pública no sentido em que busca apresentar o prognóstico de possíveis melhorias na gestão de recursos humanos e logísticos no estado de Minas Gerais, onde, nesse momento, os operadores públicos de aeronaves atuam em uma rede informal e descoordenada, reforçando o processo de “fraturas horizontais”<sup>1</sup> identificado por Beato e Ribeiro (2016).

### **1.1.3 Tema**

Como exposto, em Minas Gerais, há um problema de gestão identificado no qual verifica-se recursos com gastos similares que poderiam ser realizados de maneira mais eficiente caso houvesse ganho de escala com aquisições conjuntas. De igual maneira, nota-se a possibilidade de sobreposição de esforços caso haja falta de coordenação no acionamento e disparo de missões aéreas. Tal situação causa potencial perda de eficiência, que poderia ser reduzida através da implantação de uma gestão colaborativa, baseada na governança em rede.

---

<sup>1</sup> “Fraturas horizontais” é como Beato e Ribeiro (2016, p. 175) denominam a segmentação das atividades entre os órgãos ligados às atividades de defesa social, posto que as instituições que deveriam colaborar umas com as outras passam a competir por recursos e visibilidade, deixando de lado o atendimento a suas funções.

Não obstante, as tentativas de inserção de coordenação e racionalidade, por meio da construção de uma rede de operadores aéreos públicos em Minas Gerais, não se cristalizaram. Dessa forma, intenta-se realizar um estudo relativo aos motivos que levaram à situação atual, bem como aprender com o exemplo do *NPAS* implantado no Reino Unido para iluminar uma situação concreta em Minas Gerais.

#### **1.1.4 Objetivos**

O objetivo geral foi definido visando “identificar possíveis problemas na gestão do emprego e da manutenção de aeronaves públicas mineiras, bem como os motivos que prejudicaram a implementação de um modelo de coordenação junto à rede formada pelos seus operadores”.

Como objetivos específicos estabeleceu-se:

- analisar as ferramentas de governança de uma rede que propiciem maior eficiência do uso de aeronaves públicas por órgãos e instituições diversas através de instrumentos consociativos;
- conhecer as formas legais de instrumentos para gestão colaborativa entre órgãos públicos previstas no arcabouço jurídico brasileiro; e
- aprender com experiências do modelo de uso compartilhado de aeronaves adotado pelo Reino Unido - *National Police Air Service*, verificando suas similaridades, diferenças e lições, para que sirvam como lente de análise.

#### **1.1.5 Questão central**

Quanto ao escopo metodológico, apresenta-se uma questão central nesse trabalho, que foi assim estabelecida: “Quais problemas a gestão de aeronaves públicas no estado de Minas Gerais vivencia sob a ótica da gestão em redes como lente teórica?”

A partir dela, surgiram duas perguntas intermediárias: quais as resistências ao modelo consociativo e por que não foi possível a adoção de uma cooperação, inspirada nas práticas da Governança em Redes, mesmo diante da perspectiva de ganhos de escala na gestão de aeronaves em Minas Gerais? e, ao mesmo tempo: como se dá o emprego das ferramentas de governança em rede no *NPAS* e se elas, de fato, geram maior eficiência no gasto e *accountability*?

Diante do quadro apresentado, porém, não se vislumbrou a necessidade de apresentação de uma hipótese prévia, uma vez que o objetivo não será refutar ou comprovar o argumento inicial, mas, como exposto, iluminar um problema fático com base nos dados auferidos<sup>2</sup>.

Dentro do contexto apresentado e da problemática foi desenvolvida uma pesquisa de caráter exploratório, investigando o ambiente de surgimento, as características de organização, gestão e governança, o arcabouço jurídico de sustentação e os motivos de falha na implementação da rede formal entre operadores públicos de aeronaves em Minas Gerais.

### **1.1.6 Estratégias metodológicas**

Como estratégia de pesquisa foi carreado um estudo de caso instrumental (GONDIM *et al.*, 2005). De acordo com Yin (2018, p. 44, *tradução nossa*), os estudos de caso se prestam a uma exploração empírica “que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Por outro lado, Gil (2010, p. 139) acreditava que os estudos de caso seriam recomendados em pesquisas exploratórias e descritivas, em especial, quando o pesquisador almeja conhecer o objeto dos casos em profundidade, mas sem uma grande preocupação com o desenvolvimento de uma teoria sobre suas causas.

A metodologia específica para aquisição dos dados quantitativos apresentados nos capítulos 4 e seguintes diretamente em sua seção inicial, de forma a possibilitar uma consulta mais direta ao leitor interessado em replicar os dados. Quanto às entrevistas carreadas ao longo da pesquisa, sua metodologia foi disposta na forma de Apêndice disposto ao final do trabalho.

### **1.1.7 Limitações**

Quanto às limitações metodológicas, verificam-se as dificuldades ligadas à replicabilidade dos estudos de caso em ciências humanas apresentadas por Yin (2018) e corroboradas por Dooley (2002). Essas dificuldades se ligam, especialmente, às condições sociais e temporais em que os dados foram coletados, o que pode frustrar tentativas de generalização.

---

<sup>2</sup> De acordo com Laville e Dionne (1999), é possível não elaborar uma hipótese *a priori* quando o trabalho busca a construção iterativa de uma explicação. Assim, considerando o desenho metodológico da pesquisa.

De forma a permitir a replicabilidade e facilitar trabalhos futuros, todos os bancos de dados, brutos e tratados, utilizados na pesquisa, foram disponibilizados como um apêndice digital no repositório digital Harvard Dataverse no endereço [doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q](https://doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q).

### **1.1.8 Estrutura dos capítulos**

A dissertação encontra-se estruturada, além desta introdução, em seis capítulos. No capítulo 2, foi carreada uma pesquisa teórica de suporte, baseada em revisão da literatura relativa a questões ligadas à tipologia da administração no que toca ao patrimonialismo, Teoria da burocracia, administração gerencial, *New Public Management*, Nova Governança Pública e quanto ao aspecto da gestão em redes públicas.

Especificamente quanto à gestão em redes, foi necessário à caracterização do objeto uma conceituação de redes de cooperação e uso compartilhado de bens, sobre os arranjos possíveis na coordenação, controle, hierarquia e produção de ganhos de escala, bem como da Governança em Rede e da teoria da governança em redes de órgãos públicos.

Assim, o terceiro capítulo apresenta a complementação da revisão de literatura, agora ligada especificamente ao trabalho em redes de cooperação e a governança das redes formadas exclusivamente por órgãos públicos no Brasil.

De igual maneira, para melhor investigação e entendimento do caso, foi incluído um estudo quanto às principais formas de operacionalização dos arranjos em rede dentro do arcabouço legal brasileiro com fundamento em normas e na doutrina.

O capítulo 4 trata da Aviação de Estado, conceito ligado ao emprego de aeronaves para a consecução de atividades públicas. Considerando a aplicabilidade do trabalho acadêmico para além do público ligado à aviação, esse intróito se fez necessário para facilitar o entendimento de alguns termos e conceitos típicos da aviação para o leitor que não fosse técnico ou especialista nessa área.

Adentrando-se no estudo do caso em si, no capítulo 5 desenvolveu-se uma fase de pesquisa documental com levantamento das normas legais que regulamentaram a criação, as alterações e, por fim, a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil do arranjo do COMAVE. Após, foi desenvolvida uma análise quantitativa relativa às horas voadas por cada operador de aeronaves e aos desembolsos orçamentários necessários a essa atividade. Os dados se concentraram entre 2017 e 2019, período em que vigorou o COMAVE contemplando todos os operadores públicos do executivo estadual mineiro, mas em alguns casos tiveram sua análise expandida para datas anteriores ou posteriores.

Quanto aos dados relativos ao nível de operação das aeronaves, os mesmos se basearam no total de horas voadas, quantidade de decolagens e, quando disponível junto ao operador, a motivação das missões<sup>3</sup>. Já quanto aos dados ligados à previsão e execução financeira para suporte de operações aéreas públicas, foram obtidos via portal de transparência estadual, onde encontram-se alocados dados da Lei Orçamentária Anual - LOA e de sua execução.

A análise dos dados foi complementada por uma fase qualitativa do trabalho, onde foram entrevistados burocratas de médio escalão que integravam alguns dos órgãos que compunham o COMAVE. Foi selecionado pessoal ligado à área de coordenação e controle financeiro ou operacional, o que permitiu colher suas impressões sobre os ganhos produzidos pela gestão consorciada. Considerando as particularidades do presente trabalho, foi eleito o método de entrevista não-estruturada e ao final do texto foi incluído, como apêndice, a metodologia completa das entrevistas, incluindo um compêndio com as perguntas-chave.

A escolha do público-alvo da aplicação de entrevistas dentre a burocracia de médio escalão no trabalho destoa da maior parte das pesquisas brasileiras e internacionais nesse campo, que tendem a se focar nos extremos da corrente de desenho e execução - os burocratas de alto escalão ou os burocratas de nível-de-rua (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Todavia, essa escolha partiu da hipótese inicial de que o pessoal em cargos de confiança (ou alto escalão) poderiam apontar mais para razões e justificativas da própria instituição do que apresentar suas opiniões verdadeiramente subjetivas.

---

<sup>3</sup> Intentava-se, inicialmente, receber esses dados diretamente da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP. Todavia, diante da impossibilidade, os mesmos foram solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI.

Complementarmente, foi estudada a solução do arranjo em rede formal desenvolvido na Inglaterra e País de Gales - *NPAS* - para lidar com um problema similar, envolvendo a integração de todos os operadores de serviço aéreo de emergência naquela nação europeia. No capítulo 6, surge, então, o estudo sobre a experiência inglesa, que permite uma comparação com o caso mineiro sob a ótica dessa experiência internacional e a construção de um quadro com comparações e sugestões, sob a luz das lentes teóricas escolhidas.

Para tanto, foram abordados *papers*, relatórios técnicos e outros estudos realizados que auxiliaram na melhor compreensão dessa estratégia e nas avaliações que essa experiência vem recebendo, em especial por observadores externos.

Dada a falta de um arranjo formal e previamente identificado como funcional entre os entes nacionais, optou-se pela pesquisa sobre uma solução consociativa internacional, mas diretamente ligada ao problema de pesquisa, qual seja: a área da aviação pública. A seleção do *NPAS* como modelo de gestão em rede analisado, se deu, pois, pela técnica de escolha intencional dentre os casos disponíveis<sup>4</sup> (JOOSTE; SCOTT, 2012; SILVA, SILVESTRE; EMBALO, 2020).

Não há indícios ou indicação formal nas considerações e justificativas do decreto de criação do COMAVE de que tenha ocorrido alguma forma de mimetismo em seu desenho. Observa-se quanto à escolha do *NPAS* como objeto de estudo, todavia, que o modelo apresentara nas análises primárias, similaridades suficientes com o caso mineiro para justificar a escolha.

Após a construção de uma compreensão inicial sobre o *NPAS*, seus resultados e as críticas que vem recebendo, pôde ser estabelecida uma comparação direta com o COMAVE. As principais dimensões de comparação foram o ambiente em que a rede foi estabelecida, qual o modelo de governança de rede adotado, quais as estratégias de desenho, implantação e adesão, como se dá a coordenação e o controle em cada uma, como ocorre a contratação e gestão de pessoal e logística e quais os seus resultados palpáveis em termos de eficiência operacional, financeira e de ganhos em transparência.

---

<sup>4</sup> Ressalta-se não se tratar esse trabalho de uma “amostragem intencional” *per se* (SILVA, SILVESTRE; EMBALO, 2020, p. 1241), por comparar apenas dois casos. Todavia, acredita-se que a escolha de um caso externo para fins de comparação com o objeto de estudo, quando motivada por fatores como a similaridade dos sistemas jurídico-políticos, bem como a diversidade nos resultados produzidos em cada experiência (JOOSTE; SCOTT, 2012, p. 155), podem justificar uma escolha deliberada.

Ressalta-se que em ambos os casos, tanto em Minas Gerais como na Inglaterra, tratam-se de redes formadas exclusivamente por órgãos públicos, campo ainda pouco estudado no nível nacional e, portanto, uma importante contribuição desta pesquisa. Ainda nesse quesito e em uma perspectiva comparativa, acredita-se que, na falta de dois arranjos nacionais semelhantes, a escolha de um arranjo nacional e outro internacional possa ter tornado os resultados deste estudo mais facilmente replicáveis.

A dissertação se encerra no capítulo 7, com uma recapitulação geral sobre os achados, apresentação de conclusões e verificação sobre o atingimento dos objetivos. São, ainda, propostas sugestões de estudos futuros sobre o tema.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DO PATRIMONIALISMO À GOVERNANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DAS REDES**

Neste capítulo apresenta-se a base teórica fundamentada em um levantamento bibliográfico que vai desde o patrimonialismo e a teoria burocrática (WEBER, 1991), perpassando pela teoria gerencial da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2002; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), a Nova Gestão Pública (HOOD, 1991; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), da Nova Governança (SECCHI, 2009; OSBORNE, 2010) e da gestão em rede na administração públicas (DI LIDDO; GIURANNO, 2020; PYE; BALL, 1999; XU; SUN; SI, 2015).

Considerou-se que uma abordagem conceitual envolvendo essa tipologia se faria essencial à compreensão da gestão de redes de órgãos públicos como teoria de base que prevê arranjos para o desenho da governança em redes que permitam a cooperação e proporcionem a elevação da qualidade dos serviços prestados à sociedade (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Isso se deu na medida em que um estudo baseado na governança das redes exigiria entendimento prévio que possibilitasse a discussão sobre as teorias gerais da administração anterior ao aprofundamento sobre a cooperação entre entes públicos e a coordenação entre os integrantes das redes.

Acredita-se que, com a apresentação dessas informações, ficará melhor caracterizado o caminho adotado na pesquisa, bem como facilitará ao interessado na obra, ainda que não seja propriamente especialista ou conhecedor da área, um bom aproveitamento dos dados coletados e dos resultados obtidos.

### **2.1 Patrimonialismo, clientelismo e a administração familiar**

Em que pese ter feito parte, de uma forma ou de outra, da origem histórica dos sistemas administrativos em todo o mundo, diversos autores, ao estudarem as disfunções na Administração Pública brasileira, destacam o patrimonialismo como uma marca ainda atual.

Com raízes na palavra patrimônio, contração latina da expressão “bem de família” ou “herança” (DUPICHOT, 2009), o patrimonialismo sinaliza uma forma de administrar e governar centralizada em torno de uma pessoa ou de um grupo estamental, fortalecendo a este por meio da distribuição vertical dos recursos. Vários estudiosos argumentam que esse sistema seria um legado do domínio colonial, fundado em torno de favoritismo e particularismo, bem como uma falta inerente de transparência e *accountability* (FAORO, 2001; HOLANDA, 1995; FERNANDES, 2010).

Como modelo de administração pública, o patrimonialismo tem suas raízes nos Estados absolutistas europeus dos séculos XVII e XVIII, num momento histórico em que ficava claro que o patrimônio do Monarca Absoluto se confundia com o próprio patrimônio público nacional, havendo uma linha tênue na distinção entre público e privado (CAMPELO, 2010). Nesse modelo, surgiriam características como o clientelismo, a troca de favores e o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público como princípio norteador das condutas estatais (NUNES, 2003).

A noção de Patrimonialismo, como termo próprio na ciência da administração, foi introduzida para se referir a uma forma de dominação, chamada de tradicional, na qual a legitimidade se basearia em uma crença quase sobrenatural nas ordens e poderes emanados por uma entidade tradicional, vale dizer, “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, 1991, p. 141).

A dominação patrimonial se apoiaria, desse modo, na existência de um quadro administrativo pessoalmente ligado a um “Senhor” e seria formado não por técnicos burocráticos, mas por companheiros-súditos, “recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança e remunerado com prebendas ou feudos” (COSTA, 2005, p. 6).

À medida que as sociedades constatavam os prejuízos causados por essas práticas, passaram a adotar burocracias públicas buscando construir um corpo técnico com funcionários voltados ao atendimento de objetivos de Estado, de forma que o conhecimento especializado passa a contar como preliminar indispensável no recrutamento de prestadores de serviços públicos (CHANLAT, 2002).

Num escopo regional, o patrimonialismo se expressou na América Latina de forma muito clara na figura dos *caudillos* (EATON, 2017), líderes nacionais e subnacionais que governaram ao longo do séculos XIX e XX, às vezes eleitos com propostas populistas, às vezes alçados ao poder em sistemas eleitorais fraudados e, em certos casos, frutos de golpes armados (ZIMMERMANN, 2020).

Quanto ao patrimonialismo brasileiro, Holanda (1995, pp. 139-151) era de entendimento que o sistema familiar patriarcal e o próprio modo de pensar ibérico levariam o cidadão a, de forma geral, tomar como próprio e individual aquilo que deveria ser *apessoal*. Assim, em um caldo cultural moldado pelo culto à personalidade e à auto-suficiência pessoal, aquilo que deveria ser público, despersonalizado e, no fim de tudo, coletivo, teria culminado na busca de privilégios pessoais, no bacharelismo e no personalismo.

Como fruto do processo de formação da cultura nacional, os detentores de posições públicas no Brasil enfrentariam, portanto, dificuldade cognitiva para compreender a distinção fundamental entre o público e o privado. Desta feita, surgiriam diversas barreiras para a implantação de sistemas baseados na autoridade da lei e da racionalidade instrumental, essenciais à burocracia científica como proposto por Weber (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O patrimonialismo seria, pois, uma das características centrais que identificariam a cultura política brasileira, fruto da herança colonial (MARTINS, 1997). Segundo esse autor, o favoritismo e o clientelismo, como características culturais a moldar a organização da Administração Pública nacional, influenciariam fortemente a percepção da sociedade sobre o Estado (e a predisposição que vem com ela de aceitar essas práticas como normais). Para ele, essas práticas não teriam se encerrado nem mesmo com as mudanças econômicas e sociais que ocorreram no país nos últimos duzentos anos.

Já para Costa (2005, p. 4), esse conjunto de peculiaridades, formado pelo “patrimonialismo, personalismo, mandonismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo e autoritarismo”, constituiria um modo de ser do brasileiro que caracteriza suas instituições e suas relações sociais e políticas, além de ser uma das principais causas da pouca efetividade da ação pública no país.

Quanto a isso, é possível notar o patrimonialismo fortemente arraigado no *Volksgeist* brasileiro<sup>5</sup> de meados do Século XIX e início do Século XX (e em alguns aspectos até mesmo em tempos atuais). Oliveira Viana (2005), afirmava que, diante das particularidades de colonização predatória, o brasileiro traria consigo uma natureza individualista, desenvolvendo uma visão de mundo privatizada. Entre as elites, isso resultaria no surgimento de uma oligarquia dividida em clãs político-eleitorais, o que impediria a formação de uma perspectiva nacional e coletiva.

Assim, apesar dos centros urbanos terem suplantado o passado agrário, o Brasil viu surgir um sistema particular de serviço público, onde se notaria uma confusão dos domínios público e privado (HOLANDA, 1995).

Esse patrimonialismo cultural se tornaria, então, um patrimonialismo institucional, na medida em que princípios e diplomas legais passam a trazer em seu bojo a incorporação da concessão de privilégios pessoais a uma parcela muito específica da sociedade. De maneira pública e formal, passam não só a ser moralmente aceitos, como juridicamente legais, normas de conotação ou finalidade privatista, privilegiadora, insertas nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado (CAMPELO, 2010).

De igual maneira, o patrimonialismo se verificaria em escolhas emanadas de um parecer puramente pessoal do senhor, que decide sobre a delimitação das competências de seus funcionários, geralmente, ocasionais e de incumbência circunscrita a finalidades concretas.

Para tanto o pessoal seria selecionado segundo a confiança pessoal ao invés da avaliação de qualificações objetivas (PORTELA JÚNIOR, 2012), o que seria prejudicial não somente por se ocuparem as vagas de trabalho descartando a meritocracia. Esse processo abriria, ainda, as portas para a influência política nas diretrizes da administração pública, causando danos à própria qualidade do sistema político-social (AVELINO; CARVALHO, 2018).

---

<sup>5</sup> *Volksgeist* ou “espírito de um povo” é do que chamou o filósofo Hegel ao espírito definidor ou sentimento geral de uma nação, através do qual o indivíduo se reconheceria no outro, espelhando em suas ações individuais a conduta esperada pelo conjunto de pessoas que formam aquele povo (BERLIN, 2019; HEGEL, 1996).

Além de deslegitimar a democracia e corroer sua qualidade (SILVA; ARANTES; PEREIRA, 2020), esse ciclo deságua em instituições que, além da falta de transparência, não demonstram em seus quadros a representatividade da diversidade social brasileira e nem sempre estão orientadas por princípios que promovam o acesso a bens sociais de forma generalizada e desvinculada.

Não sem motivo, todas as tentativas de reforma administrativa experimentadas no Brasil, ao longo dos últimos cinquenta anos, tiveram como objetivo declarado o fim do patrimonialismo (ABRUCIO, 2007; ANDRIOLO, 2006; LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016).

## **2.2 Administração gerencial e a dominação das regras racionais**

Com o desenvolvimento de uma epistemologia própria da ciência da administração no século XIX, estudos passam a identificar um modelo chamado de Administração Pública Burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2002), que teria como características a organização de tarefas, o estabelecimento de hierarquias funcionais e, justamente, o estabelecimento de uma distinção clara entre o patrimônio público e o privado.

Do ponto de vista histórico, o estabelecimento de administrações com características burocráticas, visando melhor coordenação e controle ou aumento de produtividade, ou ambos, remonta das civilizações antigas, como as da Mesopotâmia (MAXIMIANO, 2017), Egito (CHIAVENATO, 2014) e China (FELTEN; OERTZEN, 2020).

Todavia, a administração burocrática como um modelo dentro de uma tipologia ou mesmo sinônimo de um conhecimento acumulado de práticas e processos, somente passa a ser considerada no final do século XVI e só foi reconhecida como um modelo científico e estruturado de dominação no início do século XX (SECCHI, 2009, p. 350).

Tal modelo estaria baseado no pensamento de Max Weber, sociólogo que desenvolveu um estudo relativo à ação social, às organizações e aos meios de dominação. De seus estudos se extrai um tipo ideal de administração, chamado por ele de Burocracia, a qual seria uma forma de exercício de poder caracterizada pela autoridade emanada do Direito e pela influência das instituições que são por ele instituídas (WEBER, 1991).

No campo das ciências da administração, os estudos de Weber sobre a burocracia representam, na visão de Moraes, Maestro Filho e Dias (2003), um marco histórico, pois levantam questões fundamentais sobre sua natureza da administração, seus padrões de racionalidade, o caráter instrumental da burocracia e o papel da especialização, da separação do administrador dos meios de administração e da fidelidade impessoal ao cargo.

Weber teria, assim, se tornado “um dos principais responsáveis pelo salto qualitativo na evolução do conhecimento sobre a teoria da administração, na medida em que encaminhou suas ideias por meio do tipo ideal da burocracia na direção da sociologia da organização” (MORAES; MAESTRO FILHO; DIAS, 2003, p. 6).

Na concepção teórica formulada por Weber, o tipo burocrático ideal poderia ser compreendido, dessa forma, como “um arranjo organizacional caracterizado pelo exercício hierárquico da autoridade, onde trabalham pessoas dotadas de credenciais e especialidades, às quais são atribuídas obrigações regulares e oficiais” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 16).

Nesse arranjo, o trabalhador passa a se encarregar das tarefas como se fosse um curador, “aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica” (BEHN, 1998, p. 13). Em igual sentido, a burocracia como *ethos* passa a representar um importante recurso político e ético nos regimes de democracia liberal, justamente, porque se propõe a separar a administração da coisa pública de “absolutismos morais privados” (DU GAY, 1994, p. 141).

Para Weber (1991, p. 141), o tipo ideal administrativo de caráter racional se baseia justamente “na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”.

O tipo burocrático ideal weberiano se aplicaria, segundo ele, tanto às estruturas de dominação estatal como às associações comerciais privadas e religiosas, englobando funcionários individuais dotados de características principais que incluem o caráter legal da instituição de normas e regulamentos, o caráter formal nos processos de comunicação e registro e o caráter racional do planejamento e da execução de tarefas.

Para garanti-los, necessário se faria o atendimento a princípios como divisão do trabalho, hierarquia de autoridade; normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes dos cargos; um sistema procedimental que ordene a atuação na função; impessoalidade nas relações interpessoais; vinculação dos atos e pareceres às normas e dedicação exclusiva; bem como meritocracia nos processos de seleção, remuneração e promoção baseados na competência técnica (HALL, 1978; SECCHI, 2009). Nota-se que entre elas estão as principais características formais dos sistemas de seleção de pessoal atuais, tanto em empresas privadas do setor de produção ou serviços como, e principalmente, de funcionários públicos.

O uso da burocracia, como ferramenta de uma certa ética do bem comum, voltada para a seção entre os interesses privados da classe governante, emergiu juntamente com esse conceito de administração burocrática. À época, a Europa via pela primeira vez na história uma possibilidade de apresentar um *buffer* entre “princípios pessoais” e as “virtudes cívicas”, fato que constitui a maior realização da burocracia, apesar de ser geralmente subestimado (DU GAY, 1996, p. 168).

Esse momento histórico de ampliação do uso da racionalidade burocrática também se marcou pela incerteza causada em diversas nações e culturas na passagem de governos autoritários para democracias eleitorais. Isso porque, com o fim do argumento de dominação tradicional ou carismática, era necessário estabelecer regras que garantissem transições estáveis entre governos e, mais do que isso, mantivessem no corpo social o sentimento de autoridade e a presunção de veracidade dos atos de agentes públicos.

Quanto a isso Silberman (1993, p. 425, *tradução nossa*) afirma que, em que pese parecer que a burocracia racional-legal possa ser, de fato, “tecnicamente superior a qualquer forma de administração”, não foram essas qualidades que levaram à sua adoção pelos líderes políticos, mas, antes, a necessidade de respostas para problemas persistentes na questão do “mandato” de políticos e instituições. Nesse sentido, entendendo a burocracia como resposta racional a um problema de legitimidade, verifica-se que as nações tiveram experiências diferentes na sua implantação, de acordo com sua tradição histórica, bem como os traços culturais de seu momento de formação (GUALMINI, 2008).

Assim, a disseminação da burocracia weberiana ao redor do mundo não teria se dado de forma hegemônica, bem como em alguns locais teria havido mais dificuldade em incutir a dominação racional-legal no corpo social do que em outros. Em nações que surgiram a partir de uma tradição mais institucionalizada de obediência e uma industrialização prematura, como Alemanha e Japão, os sistemas burocráticos parecem ter sido implantados com maior sucesso e profundidade. Já em países com passado colonial, como na América Latina, sul da Ásia e África, tiveram maiores dificuldades (SILBERMAN, 1993).

No caso da França, apesar de não possuir uma tradição particularmente estável de transições de poder, teria sido justamente a busca por estabelecer certa racionalidade em um ambiente de alta incerteza que teria levado à rápida institucionalização da burocracia, tanto nas empresas como na administração pública. Destaca-se, por outro lado, que devido a características culturais de individualismo e alto grau de liberdade ante ao Estado países como Inglaterra, Estados Unidos da América e Suíça encontrariam-se em uma espécie de “meio-termo” (SILBERMAN, 1993, p. 7).

No mesmo diapasão, países de tradição latina como Itália, Grécia, Espanha e Portugal seriam considerados como portadores de tradições patrimonialistas que, confrontadas com os sistemas de racionalidade intrínsecos à administração weberiana, importariam dificuldade em sua implantação (BRESSER-PEREIRA, 1996; GOLDEN, 2003; GUALMINI, 2008).

Em nações da América Latina que detinham características culturais similares a esses países mediterrâneos, as reformas do Estado iniciadas nos anos 1950 passaram pela eleição de áreas da administração pública entendidas como estratégicas, em especial, na área econômica e de agências reguladoras, que viram processos de reforma inspirados em princípios meritocráticos, que, teoricamente, as protegeriam dos males típicos das burocracias latino-americanas (RAMOS; MILANESI, 2017).

Tal processo, que ficou conhecido como “insulamento burocrático” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 59), visava criar bolsões de eficiência, separando formalmente (e por vezes até mesmo fisicamente) uma parcela da burocracia que faria parte de uma espécie de elite qualificada e isolada da politização e da ineficiência, capaz de garantir qualidade técnica à implementação de políticas públicas.

Efetivados por meio do empoderamento de agências descentralizadas tecnicamente independentes, algumas com papel regulatório, outras responsáveis por projetos considerados estratégicos, os setores insulados apresentariam uma parcela do serviço público mais protegida da influência política e social do que a burocracia geral (XAVIER, 2006).

Do ponto de vista puramente administrativo, o maior benefício da elevação do grau de autonomia e descentralização de atividades seria, segundo Silva (2002), o aumento da eficiência dos processos.

Após a constatação de que práticas clientelistas permaneceram existentes em diversos governos ocidentais, mesmo após a modernização industrial e o fim de períodos monárquicos ou autoritários, o insulamento burocrático parece ter surgido como opção para proteção de um núcleo técnico do Estado. Essa proteção seria efetivada pela “retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos” (NUNES, 2003, p. 34).

Tal prática teria o condão de criar verdadeiros “bolsões de eficiência” (EVANS, 1993, p. 140), “ilhas de racionalidade” (CARDOSO, 1993, p. 100) ou “ilhas de eficiência” (NUNES, 2003, p. 34), onde haveria a garantia de que os interesses particulares não alcançariam alguns núcleos burocráticos. Todavia, observou-se que nem todas as agendas insuladas receberam o mesmo grau de proteção e isolamento, de maneira que o insulamento se apresentou como um tipo ideal posto em um *continuum*, desde a penetração plena da política ou engolfamento social até o insulamento total (NUNES, 2003).

Ademais, os benefícios do insulamento viriam da transparência nas atividades, o que iria reforçar os esforços de controle político em reformas subsequentes (XAVIER, 2006). A esse respeito, Nunes (2003) afirma que, mesmo resguardando essas organizações contra tradicionais demandas políticas ou sociais, o insulamento burocrático não se caracterizou como um processo totalmente técnico e apolítico:

[...] agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso. (NUNES, 2003, p. 35).

Por outro lado, nem toda agência que tenha sido insulada permaneceria assim, podendo ocorrer o *desinsulamento* quando o seu objetivo estratégico fosse atingido, quando o seu núcleo técnico não requeresse mais proteção ou quando houvesse pressão política pela reabertura à influência de atores externos

Ademais, em ambientes tecno-burocráticos onde as práticas patrimonialistas se mantenham, o insulamento poderia se configurar em “estratégia das elites para driblar a arena controlada pelos partidos”, no sentido de que se manteria o ambiente de falta de autonomia e de amarras clientelistas (NUNES, 2003, p. 12).

Apesar das virtudes desse modelo de organização burocrática, inclusive, no cenário brasileiro, especialmente quando comparado com o patrimonialismo clientelista que tanto marcou a gestão pública nos séculos anteriores, algumas dificuldades também puderam ser detectadas. Em todo o mundo, se por um lado, a predominância de regras racionais e do controle próximo do processos e resultados favoreceriam a confiabilidade e a previsibilidade do comportamento do burocrata, como predito por Weber, poderia, pelo outro lado, levar igualmente à sua falta de flexibilidade e à tendência de transformar meios em fins (MERTON, 1940).

Ao identificar o que chama de “imperfeições da burocracia”<sup>6</sup>, Merton (1940, pp. 561-564, *tradução nossa*) afirma que a mesma devoção às regras que faz um burocrata eficaz, em dadas circunstâncias, pode acabar por impedir que ele adapte suas respostas “em condições especiais, não claramente divisadas por aqueles que elaboraram as regras”. Além desse processo de deslocamento de metas e santificação da norma, Merton ainda identifica o corporativismo, a arrogância e a insolência no tratamento com o público externo e, por outro lado, corrupção e favoritismo nas relações internas entre os próprios burocratas.

---

<sup>6</sup> Embora tenham ficado conhecidas na literatura como “disfunções da burocracia” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 27; SECCHI, 2009, p. 353), Merton não utiliza o termo “*dysfunctions of bureaucracy*” no texto em questão (MERTON, 1940), passando a adotá-lo posteriormente na obra *Social Theory and Social Structure* (*Idem*, 1968, p. 251).

### **2.3 Nova Gestão Pública: impulso para a eficiência, corte de custos, busca por excelência e orientação para o serviço público**

Devido a todas as disfunções acima expostas, em análise aos resultados produzidos pelo modelo burocrático weberiano, surgem, a partir da década de 1970, críticas importantes e sistemáticas ao modelo burocrático. Essas críticas levaram ao aparecimento de novas concepções de administração pública, como o modelo gerencial ou *New Public Management - NPM* (FERLIE *et al.*, 1999, HOOD, 1991). Essa Nova Gestão Pública apresenta um arcabouço de ações para a transição de um paradigma burocrático para um paradigma gerencial, procurando incorporar práticas exitosas do mercado na administração pública.

A *NPM* teria como fatores que propiciaram seu surgimento na esfera global as necessidades de reduzir os gastos governamentais e de limitar a expansão do número de servidores e o culto ao cargo de gerente (ANDRIOLO, 2006). Muito como fruto das disfunções da burocracia já apontadas, surgiu à época uma forte visão de que decisões técnicas deveriam ser tomadas por quadros técnicos, o que levou a uma quase exclusão de discussões políticas da esfera do desenho e implementação das políticas públicas (HOOD, 1991).

Esse gerencialismo, que partiria de um sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada, manifestaria-se inclusive em um nível linguístico pelo emprego hoje tão corriqueiro do linguajar típico das grandes empresas na administração pública e, até mesmo, pelo uso de expressões como gestão para tratar de temas da vida pessoal, como nossos relacionamentos e emoções (CHANLAT, 2002).

Como apontado por Carneiro e Menicucci (2011), a partir dos anos 1980, surge um movimento que tinha como características a concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade aos administradores públicos, bem como a imposição de metas e gestão por resultados. Ademais, a *NPM* se marcou por uma certa desagregação dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas, o que levou a uma competição tanto entre os setores público e privado como entre os próprios órgãos públicos (HOOD, 1995).

Em um esforço analítico, seria possível classificar quatro estratégias de implementação do gerencialismo, que acabaram por se transformar em uma onda reformista isomórfica<sup>7</sup> ao longo de todas as décadas de 1980 e 1990 no mundo ocidental. Assim, um Estado poderia I: conservar sua máquina administrativa tal como se apresenta, apenas ajustando-se em busca de equilíbrio; II: se modernizar, através de mudanças mais estruturais e processuais, por exemplo, criando agências autônomas regulatórias ou modificando a forma de seleção e contratação de servidores públicos; III: mercantilizar a prestação de serviços, através da competição entre agências; ou IV: minimizar o setor estatal, reduzindo tanto quanto possível sua participação, seja através de privatizações, seja pela transferência de ação ao terceiro setor (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Nesse contexto, podem ser identificadas duas gerações de propostas para as reformas da estrutura estatal que resultaram na *NPM* como resposta a essas crises. A primeira se conformaria pelas reformas conduzidas com base no Estado Mínimo e a segunda pelas reformas baseadas no fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, na melhoria da qualidade dos serviços públicos e no fortalecimento dos mecanismos de *accountability*. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; CAVALCANTE, 2018).

Essa visão da evolução temporal da *NPM* pode ser complementada, ainda, por uma visão geográfica, na medida em que os experimentos reformistas acabaram por se aglutinar em torno de tradições histórico-culturais típicas de alguns conjuntos de países (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Assim, identificam-se três grandes grupos de nações, sendo o primeiro o “conjunto congrega as experiências de países anglo-saxões, com destaque para Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia,” onde os “propósitos visados gravitaram em torno da melhoria da performance e do incremento da *accountability* (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 28).

---

<sup>7</sup> Em uma apropriação de um termo biológico pela sociologia e, posteriormente, pela ciência da administração, observa-se um processo de homogeneização da estrutura e estratégia nas organizações, quando submetidas a um mesmo ambiente. Isso resultaria em uma tendência de semelhança decorrente de constrangimentos à mudança que poderiam ser divididos em três grandes grupos, sendo “1) isomorfismo coercitivo que decorre da influência política e do problema da legitimidade; 2) isomorfismo mimético resultante de respostas padrão à incerteza; e 3) isomorfismo normativo, associado à profissionalização” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 150).

O segundo grupo, abrangendo “experiências de países da OCDE e, mais especificamente, de países da Europa continental”, exibiria “iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsividade e melhoria de performance [...] ao lado de reformulações orçamentária e no uso de mecanismos de mercado ou quase-mercado na provisão de serviços públicos” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 28).

Finalmente, o terceiro grupo, de “países da América Latina”, onde mais por coerção de organismos de crédito internacional, como FMI, BIRD e BID, do que por ação política, os “esforços empreendidos focaram mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal.” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 29).

Para além das gerações e clusters geográfico-culturais, Abrucio (1997, p. 12) classifica as reformas em um “modelo gerencial puro” (correspondente à primeira geração), o “consumerism” e a “Public-Service Orientation” (identificados com a segunda geração). Os termos acima, derivados da língua inglesa, poderiam ser entendidos, respectivamente, como consumidorismo (em alusão à atenção dada aos cidadãos num modelo da administração em que são tratados por consumidores) e gestão voltada para o serviço ao público (através de um resgate da servidão ao interesse público como foco da Administração).

Dentro desse quadro, Ferlie *et al.* (1999), apresentam uma tipologia a respeito das possibilidades de aplicação da *NPM*, dividindo-as em quatro modelos denominados de “impulso para a eficiência”, “corte de custos e descentralização”, “busca por excelência”, e “orientação para o serviço público”.

Considerado como primeiro a surgir, o impulso pela eficiência se ligaria ao neoliberalismo, qualificado pela ênfase na maximização do valor dos investimentos e estabelecimento de metas e controles de produtividade. Já a noção de *downsizing* combateria problemas ligados à alta verticalização e centralização em determinadas instituições públicas, encampando inclusive como princípio a separação de setores de compra dos setores de prestação de serviço. O terceiro arquétipo, em busca pela excelência, se apoiaria em princípios da escola de relações humanas para pregar a necessidade de desenvolvimento dos ativos humanos e lideranças, bem como o estabelecimento de estratégias participativas. Por fim, a orientação para o serviço público seria marcada pela ênfase na qualidade do serviço com menor valorização do paradigma do mercado como elemento norteador da prestação dos serviços públicos, embora ainda escorada em análises de custo x benefício, bem como em ações visando envolver os grupos eleitos nos processos de planejamento e execução das políticas públicas (GUIMARÃES, 2000).

Insta destacar que, por se amoldarem ao conceito de tipo ideal weberiano, esses padrões não seriam estanques ou mesmo excludentes, mas poderiam constituir um *continuum* desde a racionalidade economicista do impulso pela eficiência até a valorização da participação democrática da orientação para o serviço público (MCLAUGHLIN; OSBORNE; FERLIE, 2002).

Em que pese ter sido descrito por Pollitt (1990, p. 46) como um “*pot pourri* de ideologias”, o gerencialismo pode ser identificado como aplicação de dois modelos organizacionais: a administração pública gerencial ou *managerialism* e as ferramentas de economia neo-institucional. Esses modelos formadores do gerencialismo são, em resumo, aplicações na Administração Pública de valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência, prestação de serviços e *marketization*<sup>8</sup> (SHEPHERD, 2018).

Quanto a esse ponto, alguns empreendimentos baseados na Nova Gestão Pública realmente buscaram incorporar reformas que criassem um ambiente para institucionalização de novas técnicas e práticas de gestão, como previsto no arcabouço orientador da *NPM*.

---

<sup>8</sup> *Marketization* é um termo usado para significar o emprego de institutos típicos do Mercado dentro da esfera administrativa, como a liberdade de escolha de provedor de serviços públicos ou mesmo a possibilidade de não ser usuário de um serviço como um todo para, com isso, fomentar a competição entre órgãos públicos e entre estes e os particulares (SECCHI, 2009).

Ademais, a introdução da *NMP* teria tornado possível evitar muitos desperdícios e obter economias substanciais. A Nova Gestão Pública também teria possibilitado, ainda que parcialmente, o aprimoramento e a modernização da ação pública e da discussão da agenda social, muitas vezes considerada contraproducente, ao introduzir nelas partes da racionalidade gerencial privada (AMAR; BERTHIER, 2007).

Em algumas nações onde foram implementadas reformas com manutenção dos princípios de proteção social, mesmo que com redução de alguns direitos, a *NPM* aparentemente teria cumprido a função de equilíbrio nas contas públicas e melhora da eficiência do gasto. Países como Holanda, Áustria e Dinamarca, por exemplo, efetuaram cortes de benefícios em seus sistemas de previdência durante a implantação de políticas da *NPM*, mas mantiveram direitos fundamentais, o que poderia, ao menos em parte, justificar suas baixas taxas de desemprego e déficit fiscal, mesmo durante crises econômicas (MATIAS-PEREIRA, 2008).

De igual maneira, parte dos pesquisadores aponta que a implementação de um pensamento voltado mais à atenção ao cidadão (fazendo vezes de consumidor ou cliente) do que à letra fria da lei, substituindo o raciocínio legalista burocrático por uma mentalidade gerencial, poderia melhorar a visão que a sociedade teria do Estado, com base na qualidade dos serviços que lhe são prestados:

Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale [...]. Le NMP tend alors à substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique. Ainsi, l'adoption du NMP peut participer à améliorer l'image, parfois ternie, du secteur public<sup>9</sup>. (AMAR; BERTHIER, 2007, p. 8).

Em igual maneira, a incorporação de valores como a transparência e a instituição de agências independentes para supervisão e regulação do mercado e do próprio Estado são vantagens tidas como herdadas pelas reformas gerenciais<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> O setor público se revela, portanto, assentado essencialmente em uma racionalidade jurídica, enquanto o setor privado se assenta ante uma racionalidade gerencial [...]. A *NPM*, portanto, tende a substituir por este último tipo de racionalidade, a racionalidade jurídica clássica. Assim, a adoção do NPM pode ajudar a melhorar a imagem às vezes manchada do setor público. (AMAR; BERTHIER, 2007, p. 8, *tradução nossa*).

<sup>10</sup> Alguns autores apontam, inclusive, que países com uma cultura de colaboração entre provedores públicos e privados de serviços de saúde, bem como naqueles onde havia um histórico de parcerias público-privadas no campo da pesquisa científica (características fomentadas pela *NPM*), saíram-se melhor no combate à pandemia da COVID-19, por exemplo (LAPUENTE; VAN DE WALLE, 2020).

Todavia, diversos postulados nos quais a *NPM* se baseia foram criticados como questionáveis. Inicialmente, pode-se argumentar que o setor privado nem sempre seria mais eficiente do que o setor público na execução de algumas atividades. Igualmente, o grau de complexidade na execução de serviços públicos, envolvendo a gestão de recursos escassos, costuma ser diferente e mais complexa do que a gestão privada.

Por outro lado, em que pese ser natural e até saudável a imposição de limitações ao exercício do poder em democracias constitucionais (HAYEK, 2006; ZAKARIA, 1997), tais medidas aprofundaram a falta de efetividade do sistema burocrático, trazendo à tona discussões relativas à necessidade de aplicação de experiências advindas do setor privado visando maior agilidade e flexibilidade no atendimento às necessidades do cidadão e a manutenção de certa liberdade de ação aos agentes públicos como estímulo à inovação (BRESSER-PEREIRA, 2000; CHANLAT, 2002).

Ademais, além de uma visão do gasto público como custo ao contrário de investimento social, o surgimento da *NPM* também se apoiou no culto ao cargo de gerente com a importação de práticas do setor privado da economia, incluindo na agenda pública temas como eficiência, eficácia, efetividade, controle de gastos, avaliação de resultados e da satisfação do consumidor (FERLIE *et al.*, 1999).

Como críticas a esse modelo de gestão, autores identificam que a privatização de serviços públicos não gerou necessariamente um aumento da eficiência, ou mesmo, queda dos custos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Por outro lado, há sérios indicativos de que ele leve a uma queda da legitimidade dos governos junto à sociedade como apontado por Matias-Pereira (2008, p. 9) quando afirma:

A gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que a interpretação da gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais complexa do que gestão de negócios, focada nos clientes e na competição de mercado. Nesse sentido,[...] a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. [...] a gestão pública não é somente interna, mas também, e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo.

Esse processo de esvaziamento do Estado durante a implantação de políticas da *NPM*, como ocorrido nos governos Reagan e Thatcher, causaria uma “ameaça de perda de legitimidade dos governos, gerando progressiva desconfiança em relação à capacidade de atuação do Estado”. Com isso, a *NPM* levaria à inserção na agenda política de um modelo econômico de “menor intervenção na economia e na sociedade” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 38), que desaguardaria na desmobilização de conquistas de *welfare state*<sup>11</sup> que conformam o próprio conceito moderno de Estado e de sua *raison d'être*.

Fica claro, pois, que em certos setores onde lógica comercial de mercado não se aplica, ou se aplica com prejuízo à sociedade, surgiram graves problemas de justiça social com a privatização do estado (PASSET, 2001). Isso se dá não exatamente porque a entrega da execução de alguns serviços públicos seja prejudicial de *per se* e muito menos porque a participação de entes privados na esfera da formação da agenda pública seja naturalmente pernicioso:

There may well be a compelling case for making certain bureaucracies more responsive to the publics they serve. It is also possible that particular ‘entrepreneurial’ approaches to such a project are not without merit - certain services currently supplied by state bureaucracies might be better run by civic organizations, enhancing rather than endangering the liberal democratic art of separation. However, these decisions should be made on a case by case basis. Admitting the sagacity of such a move in one case does not mean that all services can or should be removed from public bureaucracies and handed over to civic organizations. To harbour the desire that they should is to lose sight of the bureau’s crucial political and ethical role in separating public administration from moral absolutism (DU GAY, 1996, p. 167)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Entende-se por *welfare state* (ou Estado de bem-estar social), o modelo misto em que, numa economia livre o Estado se mantém como agente regulador da economia, promotor do pleno emprego, organizador da política econômica e responsável pela distribuição de renda e garantia de direitos sociais como educação, seguridade, saúde e lazer. (GOUREVITCH, 1986).

<sup>12</sup> Pode muito bem haver um caso convincente para tornar certas burocracias mais receptivas aos públicos que atendem. Também é possível que abordagens “empreendedoras” específicas para tal projeto tenham mérito - certos serviços atualmente fornecidos por burocracias estatais podem ser melhor administrados por organizações cívicas, aumentando em vez de colocar em risco a arte liberal democrática da separação. No entanto, essas decisões devem ser tomadas caso a caso. Admitir a sagacidade de tal movimento em um caso não significa que todos os serviços possam ou devam ser removidos das burocracias públicas e entregues a organizações cívicas. Alimentar o desejo de que deveriam é perder de vista o papel político e ético crucial do bureau em separar a administração pública do absolutismo moral (DU GAY, 1996, p. 167, *tradução nossa*)

O que os estudos após décadas da implantação da Nova Gestão Pública teriam apontado, então, seria a necessidade de uma melhor seleção sobre quais atores sociais e, especialmente, quais áreas de serviços públicos deveriam ser delegadas e sob que forma a produção de serviços públicos deveria se organizar em torno das reais necessidades da população (PASSET, 2000).

Ademais, a estrutura da *NPM*, com seus novos sistemas de *accountability*, exigiria mecanismos para reforçar a confiança pública no **desempenho** dos agentes, enquanto o sistema de administração burocrática possuiria uma estrutura de aplicação no serviço público altamente adaptada para estabelecer e reforçar a confiança pública na **probidade** desses agentes de governo, o que poderia ser irreconciliável, (PACHECO, 2010, *grifo nosso*).

Também foi possível identificar dentre as disfunções da *NPM* certa desagregação causada pela competição instalada entre agências estatais atuando dentro de um referencial tipicamente privado, tendo como resultado o surgimento de problemas de coordenação, gerando inefetividade (DUNLEAVY et al., 2005).

Por outro lado, as críticas à *NPM* também caminham no sentido de que toda a lógica do gerencialismo se apoiava em um conjunto de ideias e métodos que visavam combinar na administração pública ferramentas de incremento de transparência com melhorias na qualidade do atendimento ao cidadão, fazendo sempre surgir um impasse. No nível institucional, enquanto o atendimento às necessidades sociais exigem uma orientação *bottom-up*, o fundamento da *accountability* tende para a vigilância *top-down*. Enquanto a prestação de serviço à comunidade local exige proximidade e atenção a necessidades individuais, *accountability* e eficiência implicam distanciamento e impessoalidade (HERNES, 2005).

Complementarmente, Chanlat (2002) aponta que a própria ética profissional do funcionário público, geralmente definida pelo orgulho em servir uma causa ou a própria população, não coadunaria com as práticas de gestão oriundas do setor privado, que costumam premiar o individualismo. Carneiro e Menicucci (2011) identificam, ainda, certo retrocesso nas reformas da Nova Gestão Pública, no sentido em que ela, visando diminuir o poder das corporações de funcionários públicos, levaria a certa marginalização da sua participação nos processos de elaboração das políticas públicas.

Finalmente, as recentes interpretações das mudanças na administração pública e privada em nível global, não indicam que o modelo administração clássica weberiana com suas ferramentas de coordenação, controle e, mesmo, *accountability*, tenham colapsado em todos os processos e todas as atividades.

Em igual medida, mesmo que seja razoável apontar países onde a *NPM* tenha sido implantada com resultados bem melhores do que outros, dadas as diversas diferenças entre “unidades de medida”, “unidades de significado”, “escassez de dados oficiais”, “critérios múltiplos para avaliação de resultados” e o “caráter imponderável da mudança”, não seria possível, efetivamente, realizar comparações objetivas entre os resultados da *NPM* em nações muito diversas (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Todavia, “mesmo que não haja como medir as diferenças entre os países com precisão, parece haver líderes e retardatários no processo [de implantação da *NPM*], e é interessante que alguns dos retardatários notáveis são países líderes na economia internacional” (HOOD, 1995, p. 106), representando que os sistemas de burocracia clássica podem, em determinados ambientes culturais ou situações econômicas, ainda se mostrar relevantes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Alguns problemas identificados durante as ações de resposta dos governos à crise da pandemia da COVID-19, passaram a ser atribuídos, inclusive, a falhas estruturais decorrentes da *NPM*, como por um lado, o desmantelamento de algumas setores públicos com a privatização de serviços essenciais, bem como, por outro lado, o poder excessivo acumulado por algumas agências autônomas, e a decorrente adoção de uma “filosofia de deixar os especialistas decidirem” sobre assuntos eminentemente políticos (LAPUENTE; VAN DE WALLE, 2020, p. 471). Isso demonstra que os debates em torno das críticas centrais à Nova Gestão Pública, como desagregação, *marketização* e problemas de incentivo, continuam presentes nas discussões mais atuais sobre a administração pública.

Nesse sentido é que vêm surgindo, nos últimos anos, cada vez mais estudos apontando, por um lado, a necessidade real de reformas do Estado, mas por outro, a manutenção e relevância do papel da burocracia weberiana para a concepção de uma gestão, “que procura recuperar suas dimensões política e social, sem descurar a busca da eficiência” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 33).

#### **2.4 Reformas recentes da administração pública brasileira**

A maioria dos estudos apontam um avanço contínuo na política e nas estruturas da administração pública mundial durante todo o século XX e início dos anos 2000. Todavia, em países da América Latina e, especialmente, no Brasil, esses movimentos não se caracterizaram por alterações imediatas nas instituições nacionais. Nesse sentido, parte das reformas fez surgir em países como o Brasil, justaposições entre estruturas mais abertas com resquícios autoritários, que incluíam conceitos patrimonialistas, legislações impondo controle sobre a mídia e interesses comerciais e práticas de *rent seeking*<sup>14</sup> (EATON, 2017).

Para analisar as causas dessa justaposição, vale ter em conta a proposição de Max Weber de que um determinado modo de produção seria o resultado de uma ética incrustada na ideologia de um povo (WEBER, 2013). Conseqüentemente, em perspectiva weberiana, um determinado sistema administrativo só poderia ser implantado em uma sociedade se uma ética compatível com ele estiver previamente estabelecida no corpo social.

Talvez por falta deste tipo de *ethos* voltado à administração profissional, talvez devido a falhas estruturais na implantação dos modelos, o fato é que no Brasil nunca se viu implantada uma administração pública genuinamente burocrática, especialmente, nos governos de nível subnacional. Isso teria gerado, ao longo do tempo, a implantação de novidades no campo das políticas públicas, convivendo de forma “estranha, mas comum”, em modelos mistos de patrimonialismo e burocracia profissional (ABRUCIO, 2007, p. 76).

---

<sup>14</sup> *Rent seeking* (ou captura de renda) são as operações, práticas e gastos com esforços socialmente improdutivos que manipulam o ambiente político no qual as atividades econômicas ocorrem para exercer ações e obter, ou manter resultados individualmente vantajosos. (PINDYCK; RUBINFELD, 2013, p. 372).

Assim, de um lado houve avanços iniciados desde 1930 na direção da fixação de carreiras profissionais e de princípios meritocráticos na burocracia pública nacional, e apesar da presença formal de instrumentos, como separação dos ativos públicos e privados e princípios de registro e publicidade dos atos administrativos implantados na reforma de 1967 (TORRES, 2004). Mesmo assim, no Brasil, ainda seria comum encontrar, durante a segunda metade do século XX, processos de recrutamento, promoção e remuneração de funcionários fora dos princípios meritocráticos. De igual maneira, práticas administrativas informais inspiradas no sigilo, na parcialidade e na subjetividade na aplicação das normas e regulamentos, não eram raras (RAMOS; MILANESI, 2017).

Considerada um marco em diversas áreas da sociedade brasileira, a Constituição de 1988 também teria contribuído no campo da racionalidade burocrática e no combate às práticas citadas acima. Para Abrucio (2007), a modernização institucional iniciada com a promulgação da Constituição de 1988 poderia ser analisada por meio de três grandes grupos. Entre esses grupos incluiriam o esforço de democratização do Estado; o incremento da descentralização no planejamento e execução de políticas públicas; e a profissionalização da burocracia por meio da chamada reforma do serviço civil. Todavia, apesar dos avanços nas três áreas, em nenhuma delas teria ocorrido a concretização completa dos avanços previstos.

Assim sendo, em que pese o país nunca ter apresentado um modelo de burocracia pública weberiana efetivamente consolidada, na segunda metade da década de 1990 o Brasil deu início a reformas propostas com base em uma reconfiguração das estruturas estatais. Essas reformas visavam, basicamente, a substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencialista. Desse modo, em continuidade às reformas fiscais advindas como parte do Plano Real, seria possível reconhecer um início em 1995 de reformas gerenciais no Brasil com uma inspiração no modelo da *NPM* (ABRUCIO, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Com isso, aprofundaram-se alterações nos fundamentos da administração pública brasileira que ficaram posteriormente conhecidas como “Reformas Bresser”, devido ao nome do economista e então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (ABRUCIO, 2007; MARENCO, 2017). Tais reformas tiveram como elementos nucleares a introdução do debate acerca da administração pública brasileira com visão gerencial, a implantação de sistemas de controle dos resultados e, a visão do Estado como regulador, e não mais de produtor de serviços como comunicações, telefonia, eletrificação e até mesmo partes da indústria bélica e de aviação, que passariam a ser disponibilizados para a iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 2000; FERNANDES; MORAES; NASCIMENTO, 2015).

Essas alterações administrativas eram, à época, apontadas como necessárias para dar continuidade ao processo de racionalização do Estado e de equilíbrio das contas públicas, ao mesmo tempo em que procurariam elevar o alcance e profundidade de políticas sociais. Como aponta o próprio Bresser-Pereira (2000), uma das razões da necessidade de reformas administrativas seria evitar crises fiscais como as diversas pelas quais o Brasil passara entre as décadas de 1970 e 1980. Além disso, para ele, o alargamento das responsabilidades do Estado brasileiro, após a edição da Constituição de 1988, poderia ser apontado como uma das causas dessas crises, o que justificaria, em sua visão, a implantação de medidas de austeridade administrativa e de privatizações, ocorridas a partir de meados da década de 1990, que estariam alinhadas com os conceitos da Nova Gestão Pública.

Ressalta-se, quanto a esse ponto, que há um debate na academia quanto às reais motivações para as medidas previstas pela *NPM*. O próprio Bresser-Pereira (2010) aponta que o neoliberalismo, como ideologia, buscava, através da redução das funções e do tamanho do Estado, um enfraquecimento do modelo democrático social surgido em meados do século XX.

Por outro lado, a maioria dos governos de esquerda e centro-esquerda que governaram o Brasil entre 1990 e 2010 não se opuseram ou deram fim ao modelo gerencialista e, embora representantes desses partidos, “enquanto estavam na oposição fossem críticos da Reforma Gerencial”, se mantiveram “adotando muitos dos seus princípios” quando no governo (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 116).

De qualquer maneira, no Brasil passaram a ser aplicadas diversas ações baseadas nos modelos do gerencialismo como busca de maior produtividade entre os agentes públicos, orientação ao serviço, descentralização e instalação de mecanismos visando eficiência. O Brasil seguiu, dessa maneira, o caminho de muitos países, inclusive europeus, onde a liberdade no processo decisório e o poder discricionário dos burocratas foram reduzidos, seja através de limitações normativas, como a exigência de pareceres jurídicos prévios aos atos administrativos e o fortalecimento da hierarquia, seja por limitações técnicas, através do estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados (BOVENS; ZOURIDIS, 2002).

Como impactos mais palpáveis dessas reformas, poderiam ser apontados o surgimento de agências reguladoras independentes, a melhora nas estruturas de carreiras dos servidores e a implantação de uma cultura avaliativa do impacto de políticas públicas. Por outro lado, a adoção de um modelo consagrado de gestão teria garantido, ao menos por algum tempo, legitimidade ao país no campo internacional, dando-lhe um novo status perante países desenvolvidos.

No mesmo sentido, houve avanços na racionalidade da burocracia fiscal, sendo que, atualmente, quase todo projeto orçamentário costuma partir das ideias de projetos e programas com avaliação de entregas e metas de resultados. Também surgiram no Brasil, inovações no campo da participação popular, inclusive, com o uso de tecnologia para seu fomento. Nesse sentido, os resultados mais palpáveis da reforma gerencial no país seriam, talvez, a maior participação e a adoção de medidas de governo eletrônico com resultados “excelentes em termos de organização das informações.” (ABRUCIO; 2007, p. 76).

Em uma análise nacional ampla, Abrucio (2007) aponta, todavia, para impactos fragmentados e dispersos das reformas, apesar de terem, ao menos de certa forma, alterado o panorama político e administrativo nacional. Além disso, também se viu a introdução de novidades no campo das políticas públicas entre os entes estaduais e municipais, como o surgimento de centros integrados de atendimento à população, mas não se notou isonomia dessa evolução administrativa entre os estados e, principalmente, entre os municípios brasileiros.

Quanto a isso, autores como Andriolo (2006) e Matias-Pereira (2008) recomendavam que, para que uma reforma centrada no contexto federativo brasileiro gerasse benefícios de longo prazo, seria essencial que ela fosse construída por meio do consenso entre os integrantes das relações sociais, em especial, os agentes políticos dos três níveis federativos, os servidores públicos de cada um deles e, obviamente, a sociedade.

Entretanto, havia, no bojo conceitual da Nova Gestão Pública, uma noção de que o nível nacional da federação e, dentro dele, o Poder executivo, deveria irradiar as mudanças para os entes subnacionais e para os demais Poderes, sendo necessário reinventar o governo de cima para baixo, seguindo o modelo *top-down*. Assim, seria necessário que os governos estaduais (e inicialmente os municipais em grandes centros econômicos) percebessem *a posteriori* a necessidade da adoção de reformas, com base nos resultados das reformas nacionais e em face de problemas semelhantes.

Isso se daria porque estados e municípios estariam, ao menos em tese, enfrentando as mesmas críticas sobre a qualidade de prestação de serviço e as mesmas crises fiscais em face do excesso de gastos com pessoal e previdência que justificaram as reformas no nível federal. Além disso, devido às novas atribuições que lhes foram repassadas pela Constituição de 1988, estados e municípios necessitavam de inovações administrativas compatíveis com os desafios que lhes eram apresentados. Tais fatores teriam criado uma pressão isomórfica no início dos anos 2000 que levou à adoção de mecanismos típicos da *NPM*, em maior ou menor grau, em todos os estados brasileiros (ABRUCIO; GAETANI, 2008).

Fernandes, Moraes e Nascimento (2015) também apontam a necessidade de ajuste das contas públicas e de profissionalização do serviço público como as principais pautas nas agendas estaduais de reformas, apesar de destacarem que cada unidade da federação viu reformas em graus permitidos pelo ambiente político local. Da mesma forma, mesmo no âmbito dos estados, municípios de maior porte, geralmente, apresentam maior intensidade nas reformas.

Assim, a integração entre agências, articulação dos diversos setores estatais, controle de gastos, capacitação de servidores, profissionalização das compras, adoção de soluções de tecnologia da informação e melhora das atividades de atendimento ao cidadão se tornaram a tônica no país, mas cada estado teria resultados diferentes a apresentar (FERNANDES; MORAES; NASCIMENTO, 2015).

Nesse sentido, Araújo (2010) identifica nas reformas gerenciais nos estados brasileiros alguns polos de inovações gerenciais como Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, em que a melhoria da gestão é tratada como pauta constante da agenda política atual.

Dentre esses exemplos positivos enquadra-se o estado de Minas Gerais onde, nos anos 2000, foi implementado um plano de reformas muito ligado ao pensamento da *NPM* durante os governos de Aécio Neves, de 2003 a 2010, e de Antônio Anastasia, de 2010 a 2014. Assim como ocorreu em nível nacional, a necessidade de superar problemas de déficit fiscal e a baixa qualidade na prestação de serviços públicos levaram à implantação no estado de uma reforma administrativa mineira, que convencionou-se chamar<sup>15</sup> de “Choque de Gestão” (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p. 21). Quanto ao tema, para Duarte *et al.* (2006), o próprio choque de gestão envolveu um ajuste das contas do estado aliado a práticas gerenciais inovadoras:

O “choque de gestão” representa uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. Nesta perspectiva o desafio inclui mudanças na forma de fazer o planejamento governamental (“o que fazer”), no funcionamento do aparato governamental e de seus respectivos arranjos institucionais (“o como fazer”) e na gestão dos recursos, em especial na gestão de pessoas (“o com quem fazer”). Assim, a questão da avaliação do desempenho institucional e o respectivo alinhamento dos órgãos e entidades com a agenda estratégica do governo ganharam expressivo destaque (DUARTE *et al.*, 2006, p. 98).

---

<sup>15</sup> Pode-se considerar que o nome choque de gestão se tratou de uma “marca” (SILVA, TAVARES JÚNIOR; MENDES, 2009, p. 31) adotada no governo mineiro para seu programa de Gestão por Resultados e que, na verdade, reunia um conjunto de reformas baseadas na aplicação da teoria da Administração por Objetivos - desenhada inicialmente por Peter Drucker (SERRA, 2017) - e que resultaram em um plano para o desenvolvimento econômico e no estabelecimento da superação da crise de gestão que governo mineiro enfrentava (BEHELAINÉ; SILVEIRA, 2010).

Segundo seus defensores, o Choque de Gestão mineiro teria deixado como legado a implementação de novos arranjos institucionais; o estabelecimento de um novo padrão de gestão de pessoas, a partir da seleção impessoal e do fortalecimento da capacitação; o desenvolvimento de indicadores finalísticos confiáveis; a criação de uma política de governo eletrônico e a democratização da informação (BECHELAINÉ; SILVEIRA, 2010; VILHENA, 2006). Algumas críticas voltaram-se para a constatação de que houve incremento de mudanças meramente ritualísticas, estabelecimento de metas pouco ousadas (CARNEIRO; BARBOSA, 2007), de que a administração estadual teria continuado condicionada ao poder de corporações de natureza patrimonialista e de categorias de servidores (DINIZ, 2018) e até mesmo precarização das condições de trabalho dos servidores (FRANCKLIN, 2018).

Por outro lado, estados como Alagoas, Amapá, Maranhão, Piauí, Roraima, Santa Catarina e Tocantins teriam grau reduzido de iniciativas voltadas à melhoria da gestão pública. Devido a essas disparidades entre os diversos graus de reformas e seus resultados entre os diversos entes federados brasileiros, Abrucio (2007, p. 79) sugere uma renovação da agenda reformista nacional que passaria “pela definição de quais são as questões centrais para a modernização do Estado brasileiro”. Seguindo tal raciocínio, seria necessário atacar quatro eixos considerados por ele, como estratégicos, entre eles “profissionalização, eficiência, efetividade e transparência / *accountability*”.

Partindo desse ponto, observa-se que, a despeito da melhora na qualidade geral do serviço prestado, uma parte das medidas de profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988 resultou em aumento do corporativismo e não na produção de servidores do público (ABRUCIO, 2007). Disto, conclui-se que, apesar de toda a modernização pela qual passou a administração pública brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988, muitos grupos centrados em lideranças políticas ainda se aglutinavam no aparato estatal para distribuir benesses patrimonialistas na expectativa de manutenção de capital político junto às camadas menos favorecidas da sociedade (MOTTA, 2007).

De igual maneira, tanto por pressões corporativas, como pelo surgimento de estratégias de burla aos sistemas de metas, a diferenciação salarial por resultados não pôde ser implementada de maneira permanente na maioria dos países que passaram por intervenções baseadas na *NPM* (BEVAN; HOOD, 2006; VAN DOOREN, 2008), não sendo a situação do Brasil e seus estados diferentes.

Por outro lado, a grande quantidade de cargos em comissão ainda existentes nos três níveis federativos e em todos os Poderes estatais, bem como as dificuldades atuais que se vê durante os processos de privatizações de estatais mostram que os agentes políticos ainda exercem muita pressão contrária às reformas.

Quanto aos eixos da eficiência e efetividade, o primeiro ainda sofre pela lógica ainda vigente de orçamentos engessados e, ao mesmo tempo, extremamente, emendáveis o que dificultaria a definição de uma agenda programática e sistêmica de políticas governamentais no Brasil (ABRUCIO, 2007).

Já quanto ao segundo, efetividade, o país ainda teria baixa experiência em criar indicadores de impacto das políticas públicas que possam ir para além das verificações de entrega dos produtos da ação governamental, que constituem, por si só, mera eficácia. Assim, por pressão das corporações e mesmo por influência dos órgãos e entidades que compõem as administrações, as experiências de gestão por resultados no país, mais de duas décadas após o início das reformas gerenciais, são de pequena extensão (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O incremento na transparência e aumento da capacidade de responsabilização do poder público e seus agentes constituem o quarto e último eixo apontado por Abrucio (2007). Quanto a isso, ainda seria necessário criar mais fóruns para possibilitar o controle popular sobre os agentes governamentais. Em igual sentido, uma reforma no sistema eleitoral que realmente ligue o eleitor a seu representante, especialmente, nas casas legislativas, seria fundamental. Por fim, mecanismos de controle que tenham o condão de reduzir a corrupção, especialmente nos entes subnacionais, passam pelo aumento da transparência através do uso massivo de ferramentas de governo eletrônico (ABRUCIO; GAETANI, 2008).

Por fim, seria possível argumentar que as reformas decorrentes da aplicação da teoria da Nova Gestão Pública no Brasil se caracterizariam em um projeto parcialmente bem-sucedido, ao menos em termos de definição institucional, sendo delas decorrentes os principais avanços legais e institucionais materializados no país na segunda metade da década de 1990 (BRESSER PEREIRA, 2000).

De igual maneira, há de se admitir que houve uma mudança cultural consistente no pensamento dos administradores públicos brasileiros em todos os níveis, mas, em especial, na alta administração pública, onde há uma quase hegemonia de alguns conceitos como a necessidade de planejamento estratégico com a definição de uma missão e uma visão de longo prazo para as instituições (NOGUEIRA, 2015; DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016).

Finalmente, Marini (2002, p. 49) apresenta um quadro sobre o debate das medidas de modernização da gestão pública e os seus desafios que se apresentavam no início do século XXI, sendo apontado como o maior, à época, o de “assegurar a irreversibilidade do processo de transformação, a partir do fortalecimento das iniciativas bem-sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para a incorporação dos temas emergentes”.

A esse respeito, é necessário considerar que a aplicação de um modelo gerencial trouxe para o Brasil valores como participação social, efetividade, transparência e outros pontos positivos, que necessitam reconhecimento. Todavia, o gerencialismo não seria a única proposta para evolução da qualidade do serviço público disponível como apontado por Paula (2005, p. 46), quando apresenta a possibilidade de uma administração pública societal e a necessidade de enfocar as necessidades dos cidadãos acima das análises simplistas ligadas ao custo, que requerem do gestor público habilidades de negociação e capacidade de operar “na tênue fronteira entre a técnica e a política”.

Segundo Secchi (2009, pp. 353-354), os estudos e críticas pós-weberianos produziram dois “modelos organizacionais” e um “paradigma relacional” como alternativas ao modelo burocrático. A *New Public Management* e as teorias do Governo Empreendedor seriam os modelos organizacionais que, por compartilharem os mesmos valores, são geralmente vistos como subdivisões do modelo conhecido como o gerencialismo, que foi estudado no presente capítulo.

Já o movimento da governança pública se traduziria em um “modelo relacional” porque ofereceria uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

## **2.5 Governança pública: um conceito em construção**

Considerando as críticas apresentadas à *NPM* a partir do início dos anos 2000, diversos teóricos passaram a apresentar alternativas para a implantação de um estado sustentável tanto do ponto de vista econômico (pela via do controle da eficiência da arrecadação e do gasto) como do ponto de vista social (pela manutenção do estado de bem-estar social). Essas proposições indicavam posições para além da eficiência e da redução do gasto público previstas pela *NPM*, enxergando que as políticas públicas hodiernas devem avançar em direção a outros pontos como: “o foco em resultados”, “a qualidade dos serviços prestados”; “o empoderamento do cidadão”, “a *accountability*” e “a transparência” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 12).

Dentro destas, será abordado o paradigma de Osborne (2006; 2010) que identifica que, em sociedades cada vez mais complexas, plurais e fragmentadas, a implementação de qualquer serviço público deve ter como elemento chave a sustentabilidade organizacional, identificada com a *New Public Governance - NPG*.

O principal argumento de Osborne, após observações sobre as práticas correntes da Administração Pública nos países anglo-saxões, com especial ênfase no Reino Unido, foi de que a governança, apesar de ser um elemento dentro dos regimes da burocracia clássica e da *NPM*, teria se tornado um regime distinto de implementação de políticas e prestação de serviços públicos - a governança pública.

A Nova Governança Pública, se coloca, pois, como sucedânea da *NPM*, compartilhando objetivos como redução de custos, mas baseada na cooperação pública ao invés da competição entre atores públicos e entre estes e os agentes privados. Essa interação dos organismos governamentais e deles com a sociedade se associaria ao aumento dos efeitos dos programas sociais, por via da “participação cidadã”, da “utilização de redes para prestação de serviços públicos”, da “mudança das técnicas de gestão da coisa pública”, do “aumento da transparência”, da “diminuição dos gastos públicos” e do “aumento da eficiência na utilização dos recursos”. (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020, p. 1243).

O termo governança teria sido inicialmente aplicado no contexto das firmas e da iniciativa privada onde designava, ainda como “governança corporativa”, os estudos, as ações, e as práticas relativas à forma como a empresa é administrada e sua relação com os diversos *stakeholders*<sup>16</sup> envolvidos em sua operação (CAVALCANTE; LUCA, 2013, p. 74).

Para Rindfleisch e Heide (1997), a governança se ligaria aos construtos institucionais criados para lidar com estruturas como o mercado, os contratos ou os custos de transação através do estabelecimento de sistemas internos ou externos às firmas. Esses construtos se mostrariam na forma como as organizações instituem estruturas e se relacionam com fornecedores, competidores e consumidores.

A governança seria, então, o meio pelo qual as organizações infundiriam ordem e mitigariam conflitos, de modo a possibilitar os entendimentos que tornam possível o próprio sistema de economia de mercado, em especial, o ganho mútuo em trocas voluntárias (WILLIAMSON, 2002).

---

<sup>16</sup>A Teoria dos *Stakeholders* (ou partes interessadas), estuda a influência de indivíduos e outras organizações sob uma instituição e como grupos ou indivíduos afetam e são afetados pelo alcance dos objetivos estratégicos da organização, incluindo acionistas, empregados, fornecedores, locatários, clientes, concorrentes, agências reguladoras estatais e a própria sociedade. (FREEMAN; REED, 1983; LOPES; ANTÓNIO, 2016).

Do ponto de vista das relações de *principal x agente* demonstradas pela teoria da agência<sup>17</sup>, a governança corporativa teria como principal objetivo estabelecer maior confiabilidade a respeito dos atos de uma organização em relação a seus *stakeholders*. Nesse sentido, estruturas de governança formariam as bases para mecanismos de pré-regulação do processo decisório, mesmo em caso de lacunas contratuais ou na presença de informação incompleta (HART, 1995). Para isso, visando assegurar que o comportamento dos executivos (agentes) estejam em constante alinhamento com o interesse das demais partes envolvidas (principais), surgiriam as estruturas da governança corporativa. Tais estruturas criariam, com esse objetivo, um conjunto de dispositivos, tanto de incentivos quanto de monitoramento e controle de resultados (SHLEIFER; VISHNY, 1997).

Os princípios básicos da governança estariam definidos, pois, sob estruturas que incluem *compliance* - conformidade com as regras internas e externas; *disclosure* - transparência; *fairness* - lealdade na competição e justiça para com clientes; e *accountability* - prestação de contas, tudo resultando em um maior nível de responsabilidade corporativa (ÁLVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008).

Assim, Shleifer e Vishny (1997) afirmam que sistemas de governança eficientes teriam como principal objetivo evitar problemas empresariais decorrentes de abusos de poder, erros estratégicos e fraudes, ao mesmo tempo em que a própria governança pode ser resumida enquanto atos de implementação de políticas, fiscalização do cumprimento de normas e princípios de controle e acompanhamento de resultados de resultados.

Nesse contexto, o grande objetivo da governança seria a longevidade da organização, seja ela pública ou privada, podendo ser entendida enquanto conjunto de regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação e à coordenação. Esses arranjos criariam, então, condições onde noções burocráticas como hierarquia e controle fazem menos sentido, dando lugar à negociação, barganha e troca enquanto princípios organizadores da política pública (POWELL, 1990).

---

<sup>17</sup>A Teoria da Agência discute os problemas percebidos no momento em que surge a figura da administração profissional, em decorrência da divisão entre proprietários e gerentes. Denomina de **principais** os detentores do capital e de **agentes**, seus administradores. Ao mesmo tempo, enfatiza formas de se minimizar esses problemas, propondo mecanismos de governança que protejam ambas as partes. (DAILY; DALTON; RAJAGOPALAN, 2003, *grifo nosso*).

No setor público, o termo governança “possui diferentes utilizações, as quais vêm passando por inúmeras modificações [...] nas últimas duas décadas, desde sua introdução [...] em 1989, que o definia como o exercício do poder político para gerir os assuntos públicos” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Nesse escopo, a governança pública também pode ser entendida como criadora de valor público, no sentido de que está orientada para o desempenho com foco nos esforços empregados para o alcance dos resultados produzidos aos recipiendários das políticas de Estado. Dessa forma, o valor público direcionaria a ação da governança em busca da missão de determinada organização, do objetivo da ação e do sujeito a quem ela se destina. (MARTINS; MARINI, 2014).

Além disso, a governança pública garantiria o aumento da efetividade nas organizações, focada na cooperação em um nível da comunidade, em um nível das redes e em um nível das próprias organizações cooperadas, tanto pela coprodução, na fase de formulação da agenda, desenho das políticas e tomada de decisão, quanto na coimplementação das políticas públicas. (PROVAN; MILWARD, 2001). Por outro lado, a governança em rede tem o potencial de incremento da transparência e *accountability*, possibilitando melhor avaliação das políticas implementadas (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020).

Os fundamentos da Governança Pública se aproximariam, ainda, da teoria do Novo Serviço Público como apresentada por Denhardt e Denhardt (2000) e estruturada com base na democracia e no interesse público. Nesse sentido, a *NPG* se ancora na premissa de que os serviços públicos são coproduzidos pelo aparato do Estado, pelas organizações não governamentais que permeiam a sociedade, pelas comunidades e pelo cidadão.

Do ponto de vista conceitual, a governança pública se associa, então, a uma melhora nos índices de efetividade de programas governamentais por meio da interação de atores governamentais e não governamentais, em especial pela participação direta da sociedade. Por outro lado, a governança se caracteriza pela “utilização de redes para prestação de serviços públicos, a mudança das técnicas de gestão da coisa pública, o aumento da transparência, a diminuição dos gastos públicos e o aumento da eficiência na utilização dos recursos” (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020, p. 1243).

## 2.6 Nova Governança Pública

Partindo de todo esse construto relativo à governança corporativa e à governança pública é que surge no início dos anos 2000 a *New Public Governance* ou Nova Governança Pública, que se colocaria como conjunto de teorias para aplicação de mecanismos da boa governança verificados nas firmas junto aos organismos públicos.

Importa dizer que, como proposta por Osborne (2010), a Nova Governança Pública não se apresenta como paradigma normativo substitutivo da *NPM* e, nem mesmo, como a única solução para os problemas de implementação de políticas públicas no século XXI. Isto porque, apesar dos problemas apresentados ao assumir como premissas absolutas o modelo do setor privado na tomada de decisões e implementação de planos de ação, a *NPM* possuiria certas vantagens em relação à administração não-profissional e ao modelo patrimonialista.

A quebra paradigmática demarcada entre a *NPM* e as novas formas de governança se mostraria nas conclusões apresentadas por O’Flynn (2007), que aponta diferenças em princípios, práticas e premissas entre essas correntes a ponto de se tornarem arquétipos distintos com tipos ideais próprios. Isso porque, em que pese o surgimento da *NPM* seja identificado como marco de separação paradigmática com o modelo da administração pública tradicional (HOOD, 1991), já seria possível articular um modelo de gestão por um “paradigma alternativo” com marcos teóricos que abrangem formas de governança através de redes colaborativas (STOKER, 2006, p. 41).

A exemplo, o empoderamento de burocratas de médio escalão e agentes na ponta da linha e a aplicação de ferramentas de incremento em eficiência e agilidade no processo decisório pregados pela governança pública também são visados pela *NPM*. Verifica-se, com eles, um processo de redução das hierarquias governamentais, capaz de detectar, de maneira *ex post*, os problemas ocorridos, impondo controle por meio da “correção de erros já ocorridos” (PETERS, 2010, p. 44).

Por outro lado, a *NPG* entende que qualquer mecanismo que busque a imposição de controle sobre organizações e programas públicos, desde os sistemas de avaliação de desempenho até os mecanismos de transparência passiva típicos do momento atual, passam a ter por finalidade não a responsabilização ou imposição de sanções pelo erro em si mesmas, mas a possibilidade de melhoria de procedimentos e processos como resultado da prevenção geral causada por elas<sup>18</sup>.

Dessa forma, em que pese a transparência e responsabilização fazerem parte do arcabouço teórico tanto da administração clássica weberiana quanto da *NPM*, as abordagens tradicionais da gestão pública dependeriam mais do “controle sobre processos administrativos e do uso de regras *ex ante*” (PETERS, 2010, p. 43), o que foi combatido sem muito sucesso pela Nova Gestão Pública. Tal constatação se torna nítida quando se vê a profusão de procedimentos operacionais padronizados que fazem parte da rotina dos burocratas de nível-de-rua na maior parte das burocracias em que foram implementados sistemas gerenciais e de acordo de resultados.

De maneira distinta, a Nova Governança Pública visaria mais do que garantir que as decisões estejam sempre em conformidade com a lei e com as orientações da liderança política ou que o serviço entregue esteja dentro de especificações técnicas, mas buscaria a satisfação final das necessidades da população.

Quando comparadas, a visão burocrática weberiana se ligaria às estratégias de administração tradicionais, a *New Public Management* se basearia em teorias economicistas e de gerenciamento empresarial, ao passo em que a Nova Governança Pública teria como pano de fundo a sociologia organizacional e a teoria das redes (XU; SUN; SI, 2015).

Com raízes no Institucionalismo e na Teoria das Redes, a Nova Governança Pública seria, assim, uma resposta e, em igual medida, um produto da natureza cada vez mais fragmentada, plural e complexa das políticas públicas modernas (OSBORNE, 2006; 2010; 2017)

---

<sup>18</sup> O Princípio da Prevenção Geral dita que quando uma pena é aplicada a um membro da sociedade, todo o corpo social se vê intimidado a não cometer igual ato, incutindo junto à coletividade a busca pelo cumprimento das normas (ROXIN, 2014).

Essa noção de que o futuro das ações de governo se embasam justamente nas parcerias entre as próprias agências públicas e delas com empresas privadas, grupos comunitários e organizações voluntárias alteraria a visão da função dos governos, que passam a ser orientadores ativos dos processos de coordenação e ação coletiva para além das fronteiras públicas, privadas e voluntárias (MARTIN, 2010).

O debate sobre a influência das redes em nossa sociedade não é novo. A própria discussão de que estaria emergindo uma sociedade em rede (CASTELLS, 2008) parte do pressuposto de que, em nossa sociedade atual, as relações entre pessoas, organizações e até mesmo estados se baseiam em estruturas de módulos interligados. Ao mesmo tempo, do ponto de vista do design institucional, redes são uma nova forma de organização, uma alternativa mais funcional às formas hierárquicas, típicas da burocracia clássica, ou de mercado, comuns à *NPM* (AGRANOF, 2012).

Partindo do pressuposto da sociedade estruturada em redes, é possível identificar um aumento das iniciativas de utilização das redes de cooperação por órgãos públicos. Para Fleury e Ouverney (2007, p. 40), “a literatura [...] mostra a emergência de um novo paradigma de gestão pública, fundamentado na concepção de redes como resposta aos processos de transformação de estrutura do Estado [...]”. Do ponto de vista gerencial, redes seriam formas alternativas, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta a problemas públicos complexos em ambientes altamente fragmentados.

As citadas fragilidades da *NPM*, derivadas da fragmentação do serviço público, prejudicariam, todavia, a implementação de ações coordenadas, bem como imporiam dificuldade de controle e de direção devido à conseqüente falta de conexão entre os diferentes atores envolvidos na prestação de serviço público, o que a Nova Governança Pública também se propõe a combater (OSBORNE, 2006; 2010).

Nesse sentido, a *NPM*, com sua ênfase na redução de custos, poderia ter como complemento as melhorias propostas pela *NGP*, buscando a eficiência dos gastos públicos mais pela diminuição nos custos de prestação ligados ao ganho de escala e redução de oportunistas do que pelo corte direto de investimentos.

O intuito primordial da melhoria da governança pública seria, assim, construir um Estado que, não necessariamente gaste menos, mas que, certamente, gaste melhor, aumentando o benefício social obtido pelo investimento dos impostos pagos pelo cidadão (LOPES, 2007).

Assim, é possível resumir os principais pontos previstos na teoria da *NPG* em um grupo de cinco características formado pela consideração de que: o Governo não é a única fonte emanante de poder; certas decisões e ações públicas podem ser transferidas para atores não-governamentais; as instituições públicas dependem umas das outras; e essa dependência leva à necessidade da formação de redes e; os governos devem criar ferramentas de coordenação e integração sobre os recursos sociais (STOKER, 1998).

Todavia, até mesmo por ser um escopo teórico relativamente novo e ainda não totalmente amadurecido, a Nova Governança Pública é passível de questionamentos e críticas sob alguns pontos (XU; SUN; SI, 2015). Ao analisar os processos de *accountability* na *NGP*, por exemplo, Peters e Pierre (1998) identificaram que, da mesma forma como a *NPM* errara ao acreditar que tratando o cidadão por consumidor substituiria a influência dos atores políticos por um *feedback* imediato sobre a qualidade da prestação de serviço pública, a *NPG* também falharia nesse aspecto. Isso ocorre porque a Nova Governança Pública traria a crença de que o envolvimento de todos os *stakeholders* no ciclo de uma política pública garantiria a melhor eficiência possível.

Tal pensamento, traria problemas de *accountability* em duas perspectivas diferentes, mas com a mesma natureza. No caso da *NPM*, se os agentes políticos passam a ter um controle tão limitado sobre as políticas públicas, que são governadas pela satisfação do cidadão-cliente, não seria razoável responsabilizá-los diretamente quando algo dê errado. Quanto à *NPG*, mesmo que todos os *stakeholders* envolvidos em uma política tenham, de fato, participado de sua construção, há um problema de que o financiamento público se dá de maneira geral e coletiva. Nesse sentido, sempre haverá uma parcela da sociedade que, por não ser afetado direta ou indiretamente por aquela ação, não terá sido envolvida em seu desenho, apesar deste ser, em última análise, um usuário potencial dos bens comuns, dados os princípios da não-exclusividade e não-rivalidade<sup>19</sup> (PINDYCK; RUBINFELD, 2013). Ademais, como financiadores indiretos daquela política, todos os pagadores de impostos em uma democracia teriam direito a avaliar os impactos e resultados das políticas públicas (PETERS; PIERRE, 1998).

Complementarmente, a Nova Governança Pública também é passível de críticas na medida em que a construção de serviços em rede pode gerar ineficiências (XU; SUN; SI, 2015). Especialmente em redes pluralísticas, que envolvam diversos agentes da sociedade, podem surgir dificuldades de consenso e problemas de ação coletiva (OLSON, 1999). Nesse sentido, ao tomar como verdade o pressuposto da *NPM* de que o governo seria um dos possíveis causadores de ineficiências na geração de bens e serviços, a teoria da Nova Governança Pública acabaria por se deparar com um novo problema, qual seja, o de que o processo decisório em rede possa gerar impasses de difícil solução (CASTELLS, 2008).

Por outro lado, ao devolver parte de sua prerrogativa decisória às redes formadas por múltiplos atores, há o risco que os governos tentem se isentar de suas responsabilidades (XU; SUN; SI, 2015), enfraquecendo, assim, a noção de *accountability*, presente no arcabouço da *NPG* (OSBORNE, 2010).

---

<sup>19</sup> Bem não-exclusivo é aquele que, pelo alto custo ou impossibilidade técnica, não pode ter o uso restrito à coletividade, impedindo assim a cobrança pela fruição. Bem não-rival é aquele cujo uso por uma pessoa não impede que outros o utilizem com as mesmas propriedades e qualidades. (PINDYCK; RUBINFELD, 2013).

Outra crítica apresentada à Nova Governança Pública envolve os problemas de publicidade dos atos públicos que se tornam essenciais na medida em que se evolui do pensamento de um estado paternalista, típico da administração tradicional, ou mesmo do estado timoneiro, como previsto pela *New Public Management*, para um estado como coordenador de esforços. Torna-se então essencial que as partes envolvidas recebam informações o mais completas possível, de modo a auxiliar no seu processo decisório.

De uma parte, uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só seria possível em ambientes de farta disponibilidade de dados. Isso porque uma sociedade que seja construtora de suas próprias políticas públicas deve poder analisar e avaliar informações que subsidiem suas decisões. Contudo, a maior parte dos governos, ainda hoje, trata informação como poder e nem o Estado, nem as organizações públicas podem ser completamente transparentes, pois diversos processos e políticas públicas lidam com informações restritas que, se tornadas públicas no momento indevido, inviabilizariam a própria ação que embasam. Com isso, nenhuma organização pública, nem mesmo o Estado, poderia ser completamente transparente, havendo limites, variedades, direções e restrições que levam apenas a uma transparência possível na administração pública (RODRIGUES, 2020).

Nesse sentido, seria razoável argumentar, inclusive, que em algumas situações “*accountability* demais seria tão deletério quanto *accountability* de menos” (FLINDERS, 2011, p. 600), no sentido em que transparência excessiva poderia gerar algum tipo de democracia policialesca em que o administrador perderia totalmente a liberdade de decidir e agir.

Por fim, especificamente em democracias ainda em processo de amadurecimento e solidificação das instituições, como no caso brasileiro, teorias desenhadas em sociedades liberais podem não ter aplicação direta sem que haja necessidade de ajustes (WOOD JR.; CALDAS, 1998). Nesse particular, a Nova Governança Pública é uma teoria eminente contratualista, havendo um forte contraste entre a sociedade ocidental, formal e ritualística e a sociedade brasileira, relacional, informal, ambígua e personalista.

Altamente influenciadas pelo pensamento do contrato social rousseauiano, países ocidentais possuiriam sociedades “contratualistas” em que todas as atividades da pessoa física obedecem a regulamentos, leis, códigos de moralidade coletiva ou, em resumo, às “regras do jogo”. Por outro lado, países fora desse eixo, como as nações latino-americanas, ou mesmo Rússia e China, possuiriam incrustado em seu pensamento coletivo uma sociedade “relacional”, baseada em compromissos pessoais, emocionais e por vínculos locais, o que contraria a lógica da Nova Governança Pública (XU; SUN; SI, 2015, p. 18).

Em outro aspecto, a Nova Governança Pública seria, também, uma teoria eminente democrática, na qual a sociedade civil estruturada e atuante age como base e principal ator no ciclo das políticas públicas. Como no caso do contratualismo, existem questionamentos sobre se seria possível estabelecer um sistema eficaz de governança pública que responda ativamente às demandas dos cidadãos em nações sem uma sociedade civil sólida e desenvolvida (O’DONNELL, 1998).

Finalmente, apesar das críticas apresentadas, considera-se que a Nova Governança Pública é, assim como os demais paradigmas apresentados até aqui, uma lente teórica válida e com capacidade de embasar estudos práticos no campo da administração pública. Assim, apesar de todas as críticas apontadas acima, acredita-se que a Nova Governança Pública possua pontos positivos e, ao alterar o papel do Estado de líder e executor para coordenador de redes, poderia, de fato, trazer melhoras, mesmo considerando-se o ambiente institucional brasileiro.

## **2.7 Administração pública através de redes**

Encerrando o presente capítulo, vem à tona a questão da aplicação da teoria das redes junto à ciência da administração pública. Conforme identificado por Bevir e Rhodes (2022), as redes fazem parte de um esforço do interpretativismo moderno na ciência da administração pública.

Seja devido à necessidade de cortes orçamentários, à introdução do uso em larga escala de novas tecnologias ou às mudanças políticas ocorridas ao longo da década de 1990 (PYE; BALL, 1999), seja devido à confluência de interesses e objetivos locais ou ao natural transbordamento dos resultados de políticas públicas locais sobre as circunvizinhanças<sup>20</sup> (DI LIDDO; GIURANNO, 2020), cada vez mais vemos redes formadas em torno de objetivos comuns na administração pública.

Certo é que o presente estudo se volta para as redes exclusivamente públicas, formadas por órgãos e entidades do próprio sistema de instituições que formam o Estado. Essa escolha se dá em razão do problema analisado, mas também em reconhecimento de que, em alguns setores que tratam da prestação de serviços públicos onde o Estado seja naturalmente monopolista, a simples função de coordenação não seria suficiente.

O compartilhamento de serviços pode representar um grande desafio em termos de governança pública. Conforme destacado por Janssen e Joha (2006) e corroborado por Meilã (2018), esses desafios surgem, em especial, porque diferentes entes de um mesmo governo costumam ter estruturas e regras internas específicas, possuindo recursos, normas, objetivos e capacidades que diferem entre si.

Nesse sentido, a utilização de bens compartilhados demandaria estruturas de governança capazes de resolver conflitos e atender diferentes necessidades e requisitos das organizações públicas envolvidas. Por isso mesmo, o desenho da governança de uma rede entre órgãos públicos é uma das maiores barreiras que restringem o avanço da economia compartilhada (GIOVANINI; 2020).

De maneira geral, Giovanini (2020, p. 1218) aponta que estudos anteriores demonstraram serem necessárias três condições “para que um grupo de pessoas consiga agir coletivamente, tomando decisões eficientes sem a necessidade de supervisão/intermediação de um agente externo: diversidade de opiniões, independência e descentralização”.

---

<sup>20</sup> Transbordamento ou *spillover* (DI LIDDO; GIURANNO, 2020) é como a ciência da administração pública vem se referindo a respeito do fenômeno de que os reflexos, resultados e externalidades de uma política pública são sentidos por moradores de áreas diversas de onde o serviço é oferecido. Por exemplo, equipamentos culturais e de lazer oferecidos pela cidade metrópole são sentidos como oferecidos pelo Poder Público local por moradores das cidades no entorno. Dessa forma, há um benefício político para governantes desses municípios satélite, mesmo que eles não tenham desembolsado recursos próprios para a implementação daquela política.

Por outro lado, a administração de uma rede para o compartilhamento de recursos resultaria em novos problemas relativos à maneira como os serviços podem ser compartilhados entre diferentes órgãos públicos. Sendo assim, geralmente a autorregulação de uma rede complexa seria muito difícil de ser alcançada. Nesse cenário, sua administração demandaria acompanhamento especializado e a gestão por entidades ou indivíduos com as habilidades necessárias ao desenvolvimento de soluções para os problemas de coordenação que emergem (MEILÃ, 2018).

Adicionalmente, um dos problemas ligados à gestão em rede, a dificuldade de consenso, teria menos impacto ao se tratar de redes que encarem questões com o distanciamento e objetividade típicos das agências estatais. Em um plano complementar, as redes, mesmo que exclusivamente públicas, trariam consigo as vantagens do ganho de escala e melhora na transparência, como fruto do próprio trabalho e gestão em equipes multi-institucionais.

Por fim, justamente por se tratar englobar um arcabouço amplamente estudado e criticado nas últimas décadas como a Burocracia, a *New Public Management*, o Novo Serviço Público e a Nova Governança Pública, a gestão em redes poderia se aproveitar de aspectos considerados positivos em cada uma dessas teorias (XU; SUN; SI, 2015).

Para melhor compreensão do tema e de forma a propiciar uma aplicação da gestão em rede como lente teórica, o próximo capítulo se debruça sobre o assunto de forma mais detida, apresentando suas nuances e correntes interpretativas.

### **3 GOVERNANÇA DAS REDES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS, COORDENAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: A PERSPECTIVA DA GESTÃO COMPARTILHADA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL**

Embora a cautela recomendar que se evite, nas ciências sociais, proposições absolutas ou termos abrangentes e totalizantes, não há como negar que as afirmações de Castells (2008) sobre o surgimento de uma sociedade em rede parecem se adequar, cada vez mais, ao modo de vida das sociedades ocidentais. As redes estão presentes na gestão de todo tipo de setor e negócio, desde a regulação coordenada por agências internacionais na Europa (SABEL; ZEITLIN, 2008) até as redes obscuras associadas ao crime organizado (TORFING; SØRENSEN, 2014).

Em que pese o conceito de governança em rede seja recente (KLIJN; KOPPENJAN, 2016), a ideia de coordenação e relacionamento horizontal entre instituições não o é. Do ponto de vista teórico, as redes são vistas dentro da teoria institucionalista como padrões de comunicação e troca, que visam a integração normativa. Nesse sentido, a estruturação de redes geralmente se apresenta como uma resposta tanto aos problemas de hierarquia e centralização do processo decisório, típicos de instituições burocráticas, como de individualismo e falta de coordenação, que costumam surgir nas formas de gestão baseadas no mercado (POWELL; 1990).

De igual maneira, as estratégias de colaboração também têm raízes teóricas na teoria da ação coletiva (OLSON, 1999), no sentido em que tentam explicar como a formação de redes pode criar os corretos incentivos individuais a cada órgão envolvido, levando à motivação racional para a cooperação. Tais incentivos viriam, normalmente, do ganho de escala (BEL; FAGEDA; MUR, 2014) e redução dos custos de transação (WILLIAMSON, 1999). Todavia, o grau em que esses incentivos realmente surgiriam e de que maneira eles efetivamente atuariam, são variados.

Outra parte da literatura (RHODES, 2007; MENICUCCI; MARQUES, 2016), usando como lente a teoria dos jogos, tende a considerar que a formação de redes depende mais das relações estratégicas entre seus membros do que de microdecisões individuais de cada participante. Nesse sentido, enquanto a primeira corrente enxerga que quanto maior e mais complexa a rede, maiores os desafios de coordenação, a segunda acredita que seus resultados são afetados mais pelas expectativas acerca do comportamento dos demais membros, do que pelo seu tamanho.

De maneira geral, é possível apontar que uma rede pode surgir natural e gradualmente, devido às interações contínuas entre indivíduos ou instituições, ou se formarem intencionalmente, quando os envolvidos tomam uma decisão objetiva de passar a colaborar entre si (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

As redes involuntárias geralmente surgem por meio da interdependência e da repetitividade de interação comum, através das quais são criados padrões de interação estáveis. Essas interações geralmente são guiadas por motivos como a interdependência de recursos entre as instituições para atingir seus objetivos. Por outro lado, algumas redes têm caráter setorial, em que os atores se ligam devido à natureza do serviço que prestam ou da política pública que executam (MARSH; RHODES 1992; RHODES 1998).

Por outro lado, em alguns casos uma rede pode, aparentemente, não ser vista como tal. Por exemplo, dentro do escopo de estudos da ciência da administração pública, a União Europeia costuma ser entendida como uma organização. Isso ocorre porque ela possui certa autonomia decisória e tem uma clara estrutura formal, que inclui o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Todavia, do ponto de vista de características como a relativa autonomia e, ao mesmo tempo, a interdependência entre os atores, a União Europeia poderia, também, ser entendida como uma rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Do ponto de vista da governança, tal entendimento vai de encontro à teoria da interdependência (JESSOP, 1998), ancorada no institucionalismo histórico (RHODES, 2007). A teoria da interdependência define as redes de governança como um meio interorganizacional para a mediação de interesses entre atores interdependentes, mas conflitantes, cada um com suas próprias regras e bases de recursos (TORFING; SØRENSEN; 2014).

Nesse sentido, as redes podem se referir ao que Jessop (1998, p. 29) identifica como “heterarquias”, ou sistemas “auto-organizados”. Suas formas incluem redes com coordenação interorganizacional, negociada e intersistêmica, mediadas em um contexto descentralizado. Exemplos incluem redes formadas por múltiplas agências e instituições operacionalmente autônomas entre si, embora estruturalmente acopladas devido à sua mútua interdependência. Nesse sentido, embora suas respectivas autonomias operacionais excluam uma confiança primária com base em hierarquia como um modo de coordenação, sua interdependência as torna inadequadas para uma co-evolução desagregada.

### **3.1 Gestão em rede**

Independente da motivação, quando instituições interagem, surge o conceito de redes de governança. Na falta de uma teoria unificadora e considerando a multiplicidade de conceitos possíveis, tanto para as redes, como para a governança, Torfing e Sørensen (2014) apontam para um conceito dividido em cinco elementos.

O primeiro deles dita que as redes de governança seriam “articulações horizontais, relativamente estáveis, entre atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, do setor público e / ou privado”. O segundo aponta que, nelas, as interações se dão por meio de negociações em tempo. O terceiro diz que essas negociações “ocorrem dentro de uma estrutura relativamente institucionalizada com elementos reguladores, normativos, cognitivos e imaginários”. O quarto identifica como sua motivação a de facilitar a autorregulação dentro de ambientes altamente hierárquicos, garantindo uma espécie de “autonomia limitada”. O quinto elemento do conceito se liga ao principal produto dessas redes, que é, justamente, “a produção de propósito público no sentido amplo de valores, visões, planos, padrões, regulamentos e decisões públicas concretas” (TORFING; SØRENSEN, 2014, p. 334, *tradução nossa*).

Para Klijn e Koppenjan (2016), redes de governança se caracterizam por relações relativamente estáveis entre atores mutuamente dependentes, que se agrupam e interagem em torno da execução de uma atividade ou de um conjunto de recursos.

A gestão em rede, por outro lado, pode ser resumida como gestão realizada em conjunto por vários entes, que se reúnem para administrar um projeto, em busca de alcançar objetivos comuns. Na administração pública, a gestão compartilhada geralmente surge a partir das dificuldades enfrentadas em face de problemas complexos<sup>21</sup> que envolvam áreas multidisciplinares ou para gerir programas e políticas que requeiram a atuação de vários órgãos e instituições (FRANZESE, 2021). Ademais, a gestão compartilhada costuma se refletir na execução de uma política ou programa através do emprego de instrumentos de governança que garantam maior transparência (GRUMAN, 2012).

As redes para a gestão e entrega de serviços públicos têm sido objeto de estudo de politólogos desde a década de 1970 (LEMIEUX, 2004), e, via de regra, se referem a conjuntos estruturados de atores envolvidos em relações relativamente estáveis, que participam, com outros atores externos à comunidade, na intervenção em determinadas políticas públicas:

---

<sup>21</sup> A noção de *wicked problems*, se refere a questões “multisetoriais e que envolvem diferentes atores e múltiplas visões” (FRANZESE, 2021, p. 49). Nesse sentido, acredita-se que a tradução para o português como “problemas complexos” encontra-se mais próxima do sentido original apresentado por Rittel e Webber (1973) do que uma literal transcrição como “problemas perversos”.

On peut donner comme exemple d'une communauté de politique publique celle des acteurs qui participent habituellement aux politiques dans le secteur de la santé. Cette communauté regroupe des acteurs appartenant au parti de gouvernement et aux partis d'opposition, d'autres qui se trouvent dans les administrations ou dans les organismes autonomes qui ont des compétences dans le secteur; elle regroupe aussi des acteurs appartenant aux associations d'hôpitaux, aux organisations de médecins ou aux organismes communautaires, des spécialistes dans les universités ou dans les « think tanks » qui sont sollicités par d'autres participants<sup>22</sup> (LEMIEUX, 2004, p. 34).

Quanto a essa estruturação e estabilidade, Marsh e Rhodes (1992) desenharam uma tipologia das redes baseada na avaliação de três dimensões: “adesão, integração e institucionalismo” (GREAVES; GRANT, 2010, p. 7). Essa análise coloca as estratégias colaborativas em um *continuum* que vai desde a forma mais estruturada e estável, chamada de comunidades para políticas públicas, até as formas menos integradas, chamadas de redes temáticas<sup>23</sup>.

Considerando-se as redes como a característica marcante da administração pública no cenário atual, como proposto por Rhodes (1998), verifica-se que elas se colocam como estruturas de coordenação produtiva, assim como a hierarquia no modelo weberiano. A diferença, contudo, viria do fato de que as redes têm a confiança e valores em comum como seu principal mecanismo de coordenação, enquanto nas hierarquias burocráticas a coordenação surgiria da autoridade e do controle. Em igual sentido, se os contratos assumidos entre as instituições em um ambiente burocrático se caracterizam pela competição, os acordos estabelecidos em uma rede se caracterizam pela parceria. Via de regra, as burocracias são marcadas pela desconfiança, enquanto a governança por redes tem como marca altos níveis de confiança entre seus membros. (RHODES, 1998; 2007)

---

<sup>22</sup> Um exemplo de comunidade de políticas públicas é aquela formada pelos atores que costumam participar das políticas do setor saúde. Esta comunidade reúne atores pertencentes ao partido do governo e aos partidos da oposição, outros [atores] que se encontram em outras esferas da administração pública ou nas organizações autônomas com competência no setor; reúne, também, atores pertencentes a associações de hospitais privados, sindicatos dos médicos, organizações não governamentais, e especialistas das universidades e instituições "think tank" que são consultados pelos demais participantes. (LEMIEUX, 2004, p. 34, tradução nossa).

<sup>23</sup> Os tipos ideais das redes são tratados através das expressões em inglês *Policy communities* e *Issue networks* (MARSH; RHODES, 1992; GREAVES; GRANT, 2010), em francês *Communauté de politique publique* e *Réseau thématique* (LEMIEUX, 2004) ou em espanhol *Comunidades de políticas públicas* e *Redes temáticas* (DEUBEL, 2015).

Importa destacar que a literatura na língua inglesa difere entre as expressões *confidence* e *trust*, sendo que ambas possuem a mesma tradução para o português. Nesse cenário, enquanto parte dos autores acreditaria que o termo *confidence* “seria mais apropriado para tratar de relações entre instituições”, reservando a palavra *trust* para “relações intersubjetivas”, outra parte os consideraria como sinônimos para fins práticos (KIM, 2005, p. 616). Neste trabalho, os termos foram utilizados como sinônimos, partindo do pressuposto que mesmo em inglês o uso vernacular das expressões se confunde (HARDIN, 1998).

Esse ambiente de confiança mútua se baseia em interações ao longo do tempo e, em especial, na atenção e qualidade de resposta dada a demandas passadas, que se refletirá no nível de confiança que experimenta no presente (SHIH, 2010). Para De Vries (2005, p. 408), haveria três fatores identificados como os principais indutores de confiança: primeiro, “os resultados de interações anteriores entre as partes e as expectativas com base neles”; segundo, “a aparência de confiabilidade que uma parte externaliza, conforme julgado pela outra”; e, terceiro, “o grau em que a parte que deposita confiança pode se dar ao luxo de confiar”. Essa última variável estaria ligada a características momentâneas, como nível de recursos financeiros, ou institucionais, como apetite para risco.

Finalmente, do ponto de vista da Teoria da Escolha Racional, essa confiança exigida no comportamento em rede também induziria uma queda de comportamentos oportunistas. Isso porque a confiança reclamaria um incremento na quantidade e qualidade das informações que cada parte disponibiliza às demais. Tal característica poderia levar, por conseguinte, a um maior nível de transparência em ambientes de gestão em rede (SHIH, 2010).

Assim, nota-se que o estímulo à adoção da gestão em rede vem, também, de princípios como a busca por maior transparência, favorecendo, também, as ferramentas de *accountability*. Isto se dá na medida em que as redes permitem que várias posições sejam consideradas na condução e execução de atividades públicas (LOPES, 2007).

Nesse sentido, a gestão dentro de uma rede supõe-se mais transparente, como fruto da interlocução entre as diversas instâncias envolvidas. Isto porque, em uma rede sempre se teria, como um dos objetivos da governança, trazer simetria nas relações entre os partícipes (GRUMAN, 2012). Isso se daria partindo, também, da noção de que uma maior participação dos envolvidos em um problema comum levaria a uma melhor problematização e, por consequência, a uma coordenação de maior qualidade na solução dos problemas conjuntos (TORFING; SØRENSEN, 2014).

Para Rhodes (2007, p. 1246), o termo “governança em rede” pode descrever, ainda, uma mudança do setor público como resposta à crescente fragmentação das agências causada pelas reformas gerenciais. Essa resposta visaria, em resumo, melhorar a coordenação entre os departamentos do governo, entre as instâncias e esferas da federação e entre o governo e a plêiade de organismos que o cerca.

A partir destes conceitos, as teorias de governança surgidas nos anos 1990 realizavam, de maneira geral, uma associação entre a interação dos atores privados e públicos com uma tomada de decisão baseada na troca de conhecimentos que levaria à “solução criativa de problemas” e a “políticas públicas inovadoras” (TORFING; SØRENSEN, 2014, p. 330, *tradução nossa*). Nesse sentido, uma ação multilateral, por meio da qual os diversos atores públicos e privados colaboram entre si para reunir e coordenar recursos e conhecimento, tem se tornado uma resposta cada vez mais frequente à crescente fragmentação, complexidade e dinamismo da sociedade moderna (SABEL; ZEITLIN, 2008).

Verifica-se, dessa forma, que o interesse político e administrativo por formas de governança interativa foi sendo fortalecido e ganhando apoio de diversas camadas da sociedade ao longo das últimas décadas (CLEVELAND, 1972; FREDERICKSON, 2007; KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Tal interesse tem se focado, em grande parte, na percepção de que, em determinados momentos, um único ator não costuma possuir o conhecimento ou a capacidade técnica e operacional para resolver problemas muito dinâmicos e diversificados. Como solução, Torfing e Sørensen (2014) indicam que a formação de redes complexas surgiria como resposta para problemas complexos.

Por outro lado, e justamente em decorrência dessas complexidades, redes formadas por instituições públicas deverão lidar com as incompatibilidades de orientações, regras, linguagens e outros aspectos institucionais que orientam o comportamento de cada uma das partes. Isso tornaria o processo de solução de conflitos extremamente intrincado (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Dentro desse quadro, é possível caracterizar as redes de colaboração pelo papel que os órgãos estatais desempenham dentro delas, em uma tipologia baseada em sua posição dentro da gestão daquela rede. Assim, os atores governamentais podem agir como “árbitros”, como “empreendedores”, como “instrumentos” da ação dos demais membros da rede ou como “atores”, planejando, decidindo e agindo por meios próprios (LEMIEUX, 2004, p. 39).

Importa ao presente estudo, especialmente, a última classe de ação dos atores governamentais, em que se comportam como agentes ativos das redes. Mais ainda, verifica-se que nos últimos anos surgiram formas de organização de redes que, pela especificidade da política pública tratada ou pela falta de condições operacionais para envolvimento da iniciativa privada ou do terceiro setor, se conformam exclusivamente por órgãos públicos.

Esses arranjos substituiriam as formas mais comuns de redes para prestação de serviços públicos, previstas em estudos sobre a *NPG*, como em Kooiman (1993), os quais reforçam um processo de interação que ocorreria a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados. Essa característica de coprodução público-privada das políticas teria levado ao entendimento de que a base do conceito de governança pública residiria na interação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Todavia, em conjunturas onde o próprio Estado é o grande provedor de serviços públicos, e por consequência a necessidade de negociação com os demais *stakeholders* é menor, tem sido comum o aparecimento de redes na busca de ganhos de escala e redução dos custos de transação, mas sem um envolvimento tão grande da sociedade como havia sido previsto pelos teóricos da Nova Governança Pública.

Insta destacar que, via de regra, o Estado tende a sempre exercer algum papel nas redes dentro de uma governança pública, se não como seu membro, no mínimo como indutor ou regulador (RHODES, 2007). Ainda assim, o que se observa aqui é que existem situações em que a própria presença de membros do mercado ou da sociedade civil em uma rede de governança pode se tornar desnecessária, devido ao objetivo específico que levou à sua criação.

O fenômeno da formação de redes entre agências públicas não é novo e já havia sido destacado por Ferlie e Pettigrew (1996). Os autores verificaram que, para operacionalização do *National Health Service* inglês, a teia de alianças entre agências locais e regionais conduziu a uma mudança no estilo de gestão. Isso teria levado, na época, à presença de administradores no nível da direção executiva cada vez mais preocupados em construir e manter vínculos e institucionalizar relações estratégicas entre órgãos.

Assim, redes formadas exclusivamente por órgãos públicos têm sido uma realidade na administração pública, em especial após a década de 1970. Essas redes costumam ser espaços institucionais complexos, onde regras diferentes são aplicáveis a cada órgão e, às vezes, haverá incerteza sobre quais regras seguir quando da ação conjunta. Isso ocorreria porque as regras podem se contradizer e não estará claro quais se aplicam à tomada de decisão em rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Outro aspecto importante a ser levado em conta é o de que diversos trabalhos científicos não verificaram evidência empírica sobre a existência de economias de escala em redes para fornecimento de bens ou serviços públicos. Em igual sentido, o amalgamento de municípios ou órgãos em consórcios e outras formas de associação em rede não levariam, necessariamente, a melhorias na eficiência da prestação do serviço (ALLERS; DE GREEF, 2018; BANASZEWSKA *et al.*, 2022).

No Brasil, também foi verificado que consórcios e associações entre entes públicos que prestam serviços em áreas geográficas de menor dimensão teriam um maior potencial de diminuição dos custos. Também, a cooperação beneficiaria mais os pequenos *players* de uma rede complexa do que os grandes operadores. Incidentalmente, em redes onde os membros eram especializados na prestação de serviço antes do consorciamento é possível que não se verifiquem quaisquer efeitos na diminuição das despesas ou aumento de investimentos quando em cooperação (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020)

Além disso, os ganhos de eficiência em uma associação de entes públicos podem ter magnitudes diferentes dependendo do desenho que se adote para cada rede. Por exemplo, algumas pesquisas *in loco* constataram que a eficiência das estratégias de cooperação entre municípios italianos depende mais do número de participantes na rede, dos custos de transação e, mais importante, do tipo de serviço público prestado do que de ganhos em escala (DI LIDDO; GIURANNO, 2020).

Por outro lado, alcançar uma economia de escala não seria o único determinante para a associação de entes públicos em uma rede. Por exemplo, no caso de municípios conurbados, costuma haver um fenômeno conhecido como transbordamento dos serviços públicos, em que os resultados e externalidades de uma ação do município de referência são sentidos por habitantes das cidades vizinhas como conquistas locais<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Como em regiões conurbadas os habitantes de um município geralmente se beneficiam dos serviços prestados nos municípios vizinhos, surgem “transbordamentos interjurisdicionais” em que os eleitores de um local não levam em conta o efeito da prestação de bens públicos pelos municípios vizinhos. Assim, um eleitor pode creditar ao seu Executivo ou Legislativo local a provisão de um serviço que lhe é muito útil, mas que, na verdade, é prestado por outro município (DI LIDDO; GIURANNO, 2020, p. 107, *tradução nossa*).

Em um aspecto seguinte, a coordenação é outro problema a ser enfrentado para a obtenção de cooperação entre órgãos públicos, dada a relativa independência e autonomia entre seus entes. Em consequência, mesmo em uma situação em que todas as instituições estejam dispostas a colaborar, as dificuldades para a realização do interesse comum persistem na ausência de solução para o problema da coordenação. Alguns exemplos de políticas municipais que são afetadas por esse fator são a oferta de equipamentos de saúde pública ou de infraestrutura de transporte que beneficiem moradores das comunidades vizinhas a um município considerado como de referência regional. Dentro dessa visão, a construção de grandes obras viárias ou a manutenção de prontos-socorros metropolitanos deveriam ser financiadas conjuntamente por todos os municípios vizinhos (DI LIDDO; GIURANNO, 2020).

Arranjos em rede também podem falhar como resultado de conflitos no processo de tomada de decisão conjunta, especialmente quando são necessárias deliberações que exijam a determinação de um “mínimo denominador comum” (TORFING; SØRENSEN, 2014, p. 339). Nota-se, assim, que as redes de governança devem girar em torno de arenas colaborativas nas quais diferentes atores busquem administrar suas diferenças de forma construtiva, a fim de encontrar soluções para problemas conjuntos (JOOSTE; SCOTT, 2012). E, entretanto, não há garantia de que o processo não seja obstruído por conflitos e opiniões antagônicas. Assim, a governança em rede requer esforços para desenhar rotinas visando a interação entre os órgãos, desenvolvendo, previamente, as regras do jogo. Outro ponto importante reside no estabelecimento de uma liderança ativa e de formas de mediação de conflitos. (TORFING; SØRENSEN, 2014).

Todavia, cabe ressaltar que as redes não devem ser vistas como uma panaceia para solução de todos os conflitos e necessidades de coordenação na administração (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Para esses autores, e ao contrário do proposto por Frederickson (2007), a gestão através de redes não se encontra em todos os lugares. Assim, seria possível identificar diversas áreas e serviços que ainda são executados de forma burocrática e administrados através de uma coordenação bastante hierárquica, fazendo com que tenham uma boa aderência às teorias clássicas da administração pública.

### 3.2 Governança das redes de órgãos públicos

Conforme exposto no capítulo 2, vários autores têm se debruçado nas diferentes formas possíveis de emprego do termo governança. Assim, a governança pode ser entendida como boa governança corporativa, como produto e ferramenta da *NPM*, como administração interorganizacional ou de agências multinível e até mesmo como uma forma própria de gestão, através das redes (FREDERICKSON 2007; KOOIMAN 1993; OSBORNE 2006; PIERRE; PETERS 2000; RHODES 1996, 2007; TORFING; SØRENSEN, 2014).

Aplica-se aqui, contudo, o emprego específico da governança como a gestão da rede, isto é, no sentido de que se busca encontrar alternativas e modelos que possam embasar uma melhor administração dos conflitos inerentes ao inter-relacionamento de agências públicas que se vejam impelidas a produzir serviços para a sociedade em um ambiente de rede<sup>25</sup>.

Via de regra, na produção de serviços públicos que compreendem conhecimentos multidisciplinares surge a necessidade de processos sistêmicos que envolvam em um mesmo cenário “um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns” (BENGOCHEA *et al*, 2004, p. 120).

No mesmo sentido, Klijn e Koppenjan (2016) afirmam que, para o desenvolvimento de ações em serviços públicos que requeiram o emprego de esforços coordenados, problemas complexos de gestão e governança costumam surgir. Tais problemas, por envolverem muitos atores, cada um com interesses e percepções próprios (e às vezes conflitantes), têm potencial de resultar em processos caóticos com resultados inesperados e indesejados ou até mesmo em impasses e conflitos duradouros e intensos, dificilmente resolvidos.

---

<sup>25</sup> Esse conceito se apoia, secundariamente, em Weill (2004) e em Janssen e Joha (2006) quando apontam a governança como a especificação das bases estruturais para um sistema de direitos, decisões e *accountability* que encoraje comportamentos desejados no uso de recursos.

Justamente por isso, não se toma como base a ideia de que as redes são auto-reguladas (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1996; SØRENSEN; TORFING, 2007). Nesse sentido, e especialmente quando as redes incluem agências públicas situadas no mesmo nível organizacional ou que possuam competência compartilhada, não seria possível esperar uma gestão sem qualquer governança previamente deliberada.

Para Ostrom, Gardner e Walker (1994), as normas para governança de redes podem ser distribuídas em uma tipologia ampla, que as divide em regras que especificam as posições dos atores na rede; regras que dizem respeito a como os atores obtêm acesso e podem sair de uma posição; regras relativas aos tipos de questões e conjuntos de resultados tratados em uma rede; regras que esclarecem o que é permitido e vedado; regras que regulam a distribuição das funções de decisão e indicam como as decisões individuais podem ser integradas pela rede; regras que especificam os canais de comunicação e o tipo de mensagens transmitidas em nome da rede; e, finalmente, as regras definidoras da distribuição de resultados e da compensação entre os atores.

Dentro desse quadro, a gestão das redes deve, necessariamente, incluir mecanismos de governança como as regras de participação e do processo decisório, os protocolos de atuação de cada agência e do processamento dos fatos que exijam atuação da rede, bem como a legislação e jurisdição eleitas para solução de conflitos que surjam (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

As redes formadas por órgãos públicos costumam incluir interações complexas porque cada um dos atores costuma ser autônomo e ter sua própria percepção de problemas, soluções e estratégias. (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011). Isso levaria a diferenças substanciais nas percepções, conflitos de valor e discordância sobre as ações a serem implementadas e a maneira como os serviços seriam prestados.

Como resultado, as redes formadas por órgãos públicos exigem não apenas a implementação de uma governança em rede, definida como o conjunto de interações entre atores de uma rede com o objetivo de influenciarem-se entre si. Seria necessário, indo além, a implementação de uma governança da rede, compreendida como o gerenciamento da rede, incluindo todas as estratégias deliberadas que visem facilitar e orientar as interações entre seus componentes, bem como controlar seus protocolos, com o intuito de promover uma melhor colaboração dentro do macro conceito de processos em rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

A literatura também identifica a gestão das redes através de termos como meta-governança (PETERS, 2010) ou governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008), o que indica que esses processos costumam envolver deliberações participativas entre os membros da rede, bem como delineiam uma diferença de entendimento entre a gestão em rede e a gestão da rede.

Uma das características marcantes da gestão de uma rede envolvendo atores públicos é a complexidade institucional<sup>26</sup>. Essas redes, ao se formarem em torno da execução de serviços complexos, não apenas requerem o envolvimento de vários atores, em agências altamente institucionalizadas e, geralmente, hierarquizadas, como frequentemente exigem o trabalho em conjunto a partir de contextos institucionais diferentes (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Como consequência, as interações entre os atores costumam ser complexas, uma vez que seus comportamentos tendem a ser guiados por perspectivas, arranjos organizacionais, procedimentos e regras diferentes para cada uma das organizações, níveis administrativos e até mesmo poderes institucionais envolvidos. Assim, a interação em redes de órgãos públicos costuma ser caracterizada por choques entre regimes institucionais divergentes e apresenta alta complexidade institucional (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

---

<sup>26</sup> Conforme apontado por Meyer e Rowan (1977, p. 342) o grau de complexidade institucional de uma organização pode advir de seu tamanho, nível da tecnologia empregada, grau de divisão interna das tarefas ou multiplicidade das relações internas. Nesse contexto, quanto mais institucionalizada ou cerimoniosa for uma organização, maior o seu grau de complexidade e, por consequência, maior a complexidade envolvida nas suas relações em rede.

Isso resultaria em um alto grau de incerteza sobre como os processos serão conduzidos e sob quais regras a interação com outros atores se dará, porque, na maior parte das vezes, é impossível influenciar diretamente as características institucionais existentes nos demais membros, uma vez que estão ancoradas em quadros jurídicos formais e em práticas e convicções informais profundamente enraizadas (MEYER; ROWAN, 1977).

Como a complexidade institucional das agências envolvidas não pode ser objeto de ação deliberada dos demais integrantes da rede e, principalmente, porque estas redes costumam se formar não só por liberalidade, mas por necessidade imposta, muitas vezes é necessário estabelecer as regras da convivência societal. Essas regras regulam a configuração das regras do jogo, definem as práticas sociais e distinguem questões importantes - que exigem consulta aos demais membros ou decisão em conjunto - de outras sem importância (KLIJN; 2001).

Para tanto, surgem as ferramentas de *design* institucional, vistas por Klijn e Koppenjan (2016, p. 185) como “disposições destinadas a permitir e apoiar as relações sociais, regulando as interações mútuas no tratamento de várias situações problemáticas”. As instituições em uma rede cumpririam, assim, uma função garantidora dos interesses envolvidos, sobretudo daqueles órgãos com menor poder individual. O *design* institucional seria, então, uma expressão do *modus vivendi* que os integrantes da rede estabeleceram no passado para lidar com conflitos futuros e formariam as bases necessárias à construção de relações de confiança de que as partes necessitam para se engajarem, em conjunto, na busca de solução para problemas complexos (BLOM-HANSEN, 1997).

Por outro lado e como apontado anteriormente, em alguns casos as redes surgem gradualmente, na medida em que os atores começam a interagir de forma recorrente. Todavia, isso também significa afirmar que, muitas vezes, é impossível apontar o momento exato de surgimento da rede. Nesses cenários, especialmente quando as instituições interagem por um período longo, características institucionais como padrões de interação, padrões de percepções e regras intrínsecas à rede podem emergir. Em igual medida, muitos desses padrões provavelmente não existiam nos momentos iniciais em que a atuação em a rede começou, sendo, portanto, fruto da “história solidificada”<sup>27</sup> dessas interações (KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 98).

Nesses casos, o *design* da governança da rede deve buscar resolver problemas de conflito e incerteza entre normas, bem como aqueles causados pela falta de confiança. Em cenários como esses, surge a necessidade da governança da rede, que pode ser sumarizada como a criação de normas com procedimentos fixos e generalizáveis de interação. Essas normas visam fornecer aos atores um norte para tomada de decisão em relação a questões como quem pertence à rede, quais as funções de cada integrante, qual é o grau de autonomia em cada matéria e, em especial, qual o padrão mínimo de segurança e qualidade dos produtos da rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Assim, as regras de governança de uma rede requerem constante interpretação e atualização, mas, por outro lado, devem ter um caráter “trans-situacional” (COHEN, 1989, p. 43 *apud* KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 112) . Isso porque, como normas de conduta que visam a criação de um ambiente de confiança, as regras de interação na rede não são desenhadas para situações específicas. Normas dessa natureza podem ser reproduzidas e reconhecidas ao longo do tempo, tanto durante as ações rotineiras realizadas pelos membros da rede, como nos processos decisórios relativos a fatos inesperados (SØRENSEN; TORFING, 2007).

---

<sup>27</sup> *Solidified history* é a expressão que Klijn e Koppenjan (2016, p. 98) utilizam para se referirem às “regras formais e informais, padrões mais ou menos estáveis de interações, padrões duradouros de percepções e relações de confiança entre os atores”, que representam o que eles chamam de características institucionais das redes.

Entretanto, como dito acima, a confiança produzida entre os membros de uma rede, através da criação e aderência a normas de conduta, pode reduzir os custos de transação ligados à atuação conjunta. Isso se daria por que a confiança reduziria o risco envolvido nas interações, uma vez que aumentaria a previsibilidade e diminuiria a possibilidade de respostas inesperadas, como consequência de comportamentos oportunistas (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Complementarmente, a confiança surgida pela imposição das normas teria, no longo prazo, o condão de até mesmo substituir regras contratuais complexas por normas de conduta institucionalizadas entre os agentes (MARCH; OLSEN, 1989; OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Complementarmente, além da possível redução de custos, tanto pelo ganho de escala, como pela redução de comportamentos oportunistas, a estabilidade criada pelo desenho de uma governança para as redes de órgãos públicos também envolve benefícios. Essas vantagens envolvem a criação de ambientes atrativos para investimentos por parte da iniciativa privada e, principalmente, para soluções inovativas (VANGEN; HUXHAM, 2010).

Ademais, quando regras para gestão da rede são bem desenhadas, haveria um estímulo para o aprendizado em conjunto e troca de conhecimentos, que fomentaria a inovação. Isso ocorreria porque a inovação se dá, em grande medida, em ambientes de diversidade de princípios, experiências e conhecimentos, típicos das redes. Por outro lado, o modelo burocrático clássico recomendaria a integração vertical, na busca de vantagens competitivas. Isso poderia reduzir a diversidade dentro das organizações e, por conseguinte, a propensão à inovação (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Além disso, quando o desenho da governança da rede inclui a criação de novas estruturas organizacionais, o estabelecimento de regras que sejam devidamente integradas ao sistema institucional de uma das organizações poderá, no longo prazo, induzir à incorporação de comportamentos inicialmente pensados para o nível intraorganizacional, em um grau interno. Disso pode surgir que a própria participação em uma rede crie vantagens individuais a seus integrantes pela melhora nas suas relações interorganizacionais (OSTROM, 2007).

Finalmente, é necessário abordar que a natureza das regras presentes no desenho para a gestão de uma rede tem reflexos na possibilidade de que ela alcance seus objetivos. Nesse sentido, a presença de regras vinculativas teria influência positiva na criação e no incremento de confiança mútua. Além disso, quando previamente aceitas pelos atores, as regras sobre a forma de resolução de possíveis conflitos, provavelmente criarão ambientes de maior confiança. Por outro lado, regras que resultem em fortes demarcações de domínio não conduziriam à criação e ao desenvolvimento de confiança (KLIJN, 2001).

Esses esforços para alterar a própria estrutura institucional das redes, chamado aqui de design institucional, poderia ser visto, então, como um processo de “estruturação da rede” (KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 182). Essa concepção se liga ao fato de que o desenho das regras de governança da rede teria, em alguns casos, de atingir o nível das regras e da própria maneira como os seus integrantes se relacionam.

Regras previamente estabelecidas facilitariam a criação de comportamentos recorrentes, resultando na criação de padrões de interação (BLOM-HANSEN, 1997). Utilizando a conceituação de Scharpf (1997, p. 44-47) é possível apontar três elementos que compõem as redes: a “constelação de atores” (ou a composição da rede), os “modos de interações da rede” e os seus “resultados”. Analisando o design institucional, Klijn e Koppenjan (2016) apontam intervenções possíveis em cada um desses elementos:

Management strategies aimed at **the composition of the network**: these strategies are focused on changing or influencing the composition of the network. They aim to enlarge or decrease the number of actors, [...], change numbers of actors, influence network formation, or similar strategies.

Management strategies aimed at **network outcomes**: these strategies attempt to have a sustained influence upon standards or upon the cost–benefit logic [...]. This involves efforts to change the reward structure, changing professional codes or evaluation criteria.

Management strategies aimed at **network interactions**: these strategies attempt to have a sustained influence upon the interactions between actors by, for instance, developing conflict management mechanisms or by creating certain procedures for interaction<sup>28</sup>. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 186, *grifo nosso*).

---

<sup>28</sup> Estratégias focadas em mudar ou influenciar a composição da rede: visam aumentar ou diminuir o número de atores, influenciar o acesso, influenciar a formação da rede ou estratégias semelhantes.

Estratégias de gerenciamento voltadas para os resultados da rede: tentam influenciar normas produtivas ou a lógica de custo-benefício. Isso envolve esforços para mudar a estrutura de recompensas, códigos profissionais ou critérios de avaliação. Estratégias de gestão voltadas para as interações em rede: influenciar as relações entre os atores, por exemplo, desenvolvendo mecanismos de gestão de conflitos ou criando certos procedimentos de interação. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 186, *tradução nossa*).

Considerando as redes exclusivamente formadas por órgãos públicos, verifica-se que regras voltadas para a alteração da composição da rede ou das normas profissionais e padrões mínimos do serviço prestado seriam, provavelmente, de difícil aplicação. Todavia, o desenho deste tipo de rede poderia prever a implementação de regras para gestão da interação na rede.

Estratégias de gestão destinadas a influenciar o modo de interações dentro das redes visam tornar essas interações mais fáceis ou condicioná-las através do estabelecimento de regras gerais previamente determinadas.

Quanto ao estabelecimento prévio das regras, relações em rede geralmente envolvem conflitos devido à multiplicidade de atores, interesses e práticas envolvidas (FERLIE; PETTIGREW, 1996). De forma mais importante, Klijn e Koppenjan (2016) chamam atenção para o fato de que, depois que um conflito se iniciou, as diferenças ativamente presentes geralmente não conduzem à criação de bons regulamentos para gestão de conflitos.

Isso significa dizer que os mecanismos de regulação de conflitos não podem ser projetados durante um conflito, mas devem ser organizados pelos atores antes que possíveis conflitos surjam. Preferencialmente, espera-se, inclusive, que as práticas para evitar conflitos e geri-los quando se iniciem sejam institucionalizadas nas relações da rede antes que qualquer antagonismo se aprofunde (TORFING; SØRENSEN; 2014).

Outra forma de regulação de conflitos envolve arbitragem, que significa o pré-estabelecimento de uma terceira parte isenta como mediadora. Em tais situações, uma série de etapas processuais são acordadas, podendo ser nomeado um órgão que toma decisões vinculativas ou com poder meramente sugestivo (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Por fim, um bom desenho institucional pode regular as interações em redes através do estabelecimento de fiscalização externa sobre os processos e resultados. Esse tipo de controle de qualidade pode ser realizado com base em padrões estabelecidos por organizações externas ou seguindo normas elaboradas pelos próprios atores (quando o tipo de produto ou serviço prestado assim o permitir). De igual maneira, a verificação dos resultados alcançados pode ser auferida por instituições certificadoras independentes ou pela própria rede. Assim, tanto a fiscalização como a certificação, se de boa qualidade, poderiam produzir legitimidade e confiança, pois garantiriam a qualidade dos atores e de suas práticas. Além disso, arranjos de supervisão, como a certificação externa, podem mitigar e limitar comportamentos individuais dissonantes. Como resultado, eles reduzem a complexidade e a incerteza nas interações entre os atores dentro das redes, gerando um ambiente de boa governança (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

### **3.3 Paradigmas administrativos e as dimensões da gestão das redes de órgãos públicos**

Ao considerarem as redes na governança como “estruturas institucionalizadas de interação negociada” (SØRENSEN; TORFING 2007, p. 27), uma das preocupações apontadas nos estudos sobre as redes é a contraposição entre as exigências para uma boa governança da rede formada por órgãos públicos e as características típicas das instituições de estado, em especial, quanto às suas características burocráticas. As redes não suplantam a individualidade das instituições governamentais e, portanto, permanecem limitadas na medida em que envolvem agências burocráticas (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011).

Em uma ótica da operação através de redes, as instituições alteram sua forma de funcionamento, na medida em que as instituições não apenas retêm poderes diretivos, como na burocracia (WEBER, 1991), ou indutivos e de regulação, como no modelo da *NPM* (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), mas se tornam atores em redes. Assim, uma questão de integridade institucional ou mesmo de competência política e legal pode surgir entre seus membros. Em decorrência, uma mudança paradigmática desde a administração por meio de burocracias e hierarquias na direção da gestão através de mercados competitivos e da cooperação em redes tem sido diagnosticada ou prescrita (DUNLEAVY; HOOD, 1994).

Argumenta-se, todavia, que a administração burocrática não foi projetada para maximizar a eficiência, relativizar a interdependência ou permitir a flexibilidade e que esses critérios são um parâmetro irrelevante para Weber (PETERS; PIERRE 2012). Nas democracias liberais, no entanto, a confiança dos cidadãos em suas instituições de governo seria um critério central (MARCH; OLSEN, 1989), restando o desafio de entregar serviços públicos atendendo às exigências e valores modernos (OLSEN, 2006).

Nesse sentido, exige-se do *design* institucional um sistema de governança mais policêntrico do que o da burocracia tradicional, mas que preserve a identidade das agências (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011) .

Isso não torna, todavia, as práticas burocráticas tradicionais obsoletas. Arranjos administrativos burocratizados podem, em alguns cenários, se mostrar ineptos e, em outro, se apresentar como ferramentas organizacionais eficientes (OLSEN, 2006). Em igual sentido, o modelo de mercado proposto pela *NPM*, poderia se adequar mais a algumas situações do que a outras (AMAR; BERTHIER, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Assim, em uma análise desprovida do contexto individual de cada situação, práticas burocráticas, de mercado ou arranjos em rede “são diferentes mecanismos para alcançar os mesmos objetivos: racionalidade, transparência, *accountability* e controle; mobilização de recursos e *compliance*; e resposta ao *feedback* da sociedade”. Em igual sentido, em sociedades modernas e pluralistas, “com uma variedade de entendimentos sobre problemas sociais e suas causas” e uma diversidade de “critérios para julgar a qualidade ou sucesso de um serviço prestado pela Administração Pública”, é improvável que ela possa se organizar com base em um único princípio ou modelo (OLSEN, 2006, p. 16, *tradução nossa*).

A preocupação dos teóricos das redes em relação à burocracia também se apoia na ideologia democrática e levanta explicitamente questões sobre autoridade e legitimidade do poder. Para Olsen (2016), o caso da União Europeia ilustra, contudo, a situação em que pode haver coexistência de um modelo de mercado, gerido em uma construção em rede, mas que não exclui a organização em torno de instituições claramente burocráticas. A União Europeia baseia-se, em grande medida, na integração jurídica e em regras formais previamente estabelecidas para a regulamentação de conflitos. Assim, o fortalecimento dos mercados e das redes teria produzido mais, e não menos, regras.

Isso teria se dado porque o sistema burocrático moderno se fundamenta no devido processo legal e nos códigos de um sistema racional. Assim, as normas de racionalidade processual para lidar com conflitos e disputas por poder nas redes também estariam ligadas ao compromisso das sociedades da Europa Ocidental com esse modelo de estado de direito (OLSEN, 2006).

Dentro de todo o exposto, fica claro que não é óbvio qual o melhor modelo de administração recomendado para a gestão de redes, bem como há consequências positivas e negativas para a desburocratização (KOVÁČ, 2021). Assim, a organização baseada na hierarquia, prevista por Weber, aquela em torno de práticas de mercado, como proposto pela *NPM*, e a organização em rede podem se apresentar em diversas formas, incluindo formatos híbridos (THOMPSON *et al.*, 1991). Assim, partindo dessa visão dos paradigmas administrativos como tipos-ideais, seria possível identificar “quase-hierarquias” e “quase-mercados”, bem como “quase-redes” (OLSEN, 2006, p. 11), e, ao avaliar estratégias de gestão, “é a mistura que importa” (RHODES, 1997, p. 51).

Como forma de facilitar a visualização dos pontos de contato e afastamento entre os principais paradigmas administrativos tratados no capítulo anterior e a gestão das redes, apresenta-se abaixo o quadro 1 proposto, adaptado daquilo que foi proposto por Klijn e Koppenjan (2016):

Quadro 1 - Perspectivas dominantes na Administração Pública e a gestão das redes

	<b>Administração Clássica</b>	<b>New Public Management</b>	<b>Governança em redes</b>
<b>Foco</b>	Diferenciação e coordenação, através da burocracia	Funcionamento interno dos órgãos governamentais	Enfoque interorganizacional
<b>Princípios</b>	Autoridade	Competição	Cooperação
<b>Objetivos</b>	Produção de políticas e serviços eficazes e uniformes de acordo com os princípios de igualdade, legitimidade e legalidade	Melhorar a eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos e das organizações públicas	Melhorar a coordenação interorganizacional e a qualidade da formulação de políticas e prestação de serviços
<b>Indicadores</b>	Qualidade medida pela adequação ao projeto	Qualidade medida pela eficácia no consumo de recursos	Qualidade medida pela percepção dos atores da rede
<b>Legitimidade</b>	Através da aderência às normas	Eficiência e resultados	Confiança mútua
<b>Gestão</b>	Baseada no cumprimento de regras, lealdade e orientação para o serviço público dos funcionários públicos	Utilizando técnicas de mercado, mecanismos de metas e indicadores de performance	Através de redes
<b>Coordenação</b>	Através da hierarquia	Desconcentrada para agências independentes ou gestores técnicos	Através de investigação conjunta e ação coletiva (heterarquia)
<b>(Des)centralização</b>	Centralização como base e gestão linear com reporte a autoridades superiores sequenciais	Centralização do desenho das políticas e descentralização de sua aplicação	Descentralização como base
<b>Transparência</b>	Através da adesão a normas formais e sujeito a verificação <i>ex ante</i> (por meio de pareceres prévios)	Sujeito a verificação <i>ex post</i> (por meio de ferramentas de accountability)	Através da co-produção, co-implementação e inclusão de atores sociais nos processos, visando criar ambiente de confiança

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016, p. 9-10; *Ibidem*, p. 110); Jessop (1998); Olsen (2006); Persson e Goldkuhl (2010); Shih (2010), *adaptado pelos autores*.

### **3.4 Superando as barreiras à colaboração: resistência e gestão das redes**

O surgimento de redes de governança desafia os órgãos públicos por aumentar a necessidade de colaboração não só com gestores públicos, políticos e a sociedade, mas também com outros órgãos públicos (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Os diferentes membros de uma rede possuem capacidades diversas de colaborar. Essa capacidade se baseia na combinação entre suas características organizacionais, culturais e de relações interpessoais ligadas à colaboração na própria instituição. Sendo assim, durante o desenho de uma governança para a rede, é necessário averiguar quais serão as barreiras colocadas à colaboração. Uma vez que se entendam quais comportamentos disfuncionais impedem que equipes e as próprias organizações colaborem de forma eficaz, será necessário incluir no desenho soluções para lidar com as barreiras específicas à colaboração que existem naquela rede (RHODES, 1997).

As agendas e políticas empreendidas por cada uma das instituições formadoras das redes apresentam talvez as barreiras mais significativas para os resultados colaborativos. Uma vez que haverá “custos de transação” para mover a agenda individual de cada órgão “em direção da colaboração” (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011, p. 269), as dificuldades e resistências apresentadas por cada membro da rede precisam ser levadas em consideração.

Na mesma linha, Graddy e Chen (2006) e Chen (2008) apontam para os custos de transação envolvidos no processo de tomada de decisão em rede. Isso se daria na medida em que a operação conjunta poderia, em alguns cenários, prejudicar a capacidade ou velocidade das organizações parceiras em alcançar resultados em relação a seus objetivos individuais (CHEN 2008, p. 358). Ademais, no processo de tomada de decisão em rede seria necessário levar em conta as horas de trabalho gastas em reuniões ou discussões informais. Por outro lado, mesmo havendo intenção em colaborar, a ação em rede ocorre às custas do processamento prolongado de relações humanas, já que os parceiros tentariam respeitar a multiculturalidade e individualidade dos membros da rede.

Por fim, entre as questões ligadas ao desenvolvimento de uma rede e ao desenho de uma governança para sua gestão está o processo de conversão das soluções multi-agência propostas pela rede em políticas institucionalizadas entre seus membros. Muitas vezes, as redes encontram abordagens de solução razoáveis, mas depois se deparam com barreiras políticas, financeiras ou legais que impedem a próxima etapa, de implementação (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011).

Assim, quando combinados com os demais obstáculos naturalmente enfrentados no desenvolvimento de suas atividades, os órgãos públicos podem enxergar custos de transação do processo de solução de problemas em rede como obstáculos reais ao desenvolvimento de suas atividades (COGLIANESE, 1999).

Via de regra, a negociação vem sendo apresentada como solução para os impasses que se dão na relação entre membros de uma rede (RHODES 1997; OSBORNE, 2010; MCGUIRE; AGRANOFF, 2011). O consenso, principal modo de tomada de decisão negociada, significa permitir que todos coloquem suas intenções e opiniões na mesa, enquanto as redes desdobram problemas políticos, financeiros, técnicos ou regulatórios complexos.

Em igual sentido, a busca por consenso e da prática de respeito pelas agendas individuais dos parceiros na resolução de problemas pode estreitar laços entre os órgãos (SCHARPF, 1997). Por outro lado, em redes formadas por um grande número de parceiros ou em que haja partes com interesses conflitantes, o consenso pode se mostrar mais difícil de ser alcançado, muitas vezes levando a decisões do tipo “menor denominador comum” (COGLIANESE, 1999, p. 31).

Complementarmente, Mcguire e Agranoff (2011, p. 271) identificam uma série de estratégias de gestão adicionais que podem superar problemas de resistência na gestão de uma rede: “consulta ativa”, aplicação de técnicas de “resolução de conflitos” e “busca de convergência das agendas”, bem como a “construção e fortalecimento da confiança ao longo do tempo”.

Nesse sentido, a superação à resistência em relação ao desenvolvimento de atividades em rede poderá se dar através da construção de uma agenda comum realista, que respeite as expectativas de cada instituição e mantenha foco nos resultados por meio da participação. Haveria, então, uma “constante interação” entre o design de gestão da rede e os processos por ela executados (Edelenbos; Klijn, 2006, p. 426).

Por outro lado, dentro das redes também pode surgir, após o início das atividades em conjunto, resistência à colaboração a partir de indivíduos ou núcleos específicos na estrutura organizacional de cada parceiro. Segundo McGuire e Agranoff (2011), o exercício de poder e, por consequência, as fontes de resistência dentro da rede costumam se dividir entre gerentes de agências, especialistas técnicos e membros da equipe. Esses indivíduos trazem para as redes não apenas o poder de sua instituição, mas também sua disposição pessoal de fazer com que a rede tenha sucesso na resolução de problemas difíceis.

Nesses casos, a resistência também pode ser reduzida quando há uma interação entre indivíduos membros das diversas organizações que compõem a rede. “Tais ligações informais, baseadas na comunicação e confiança, podem se sobrepor a estruturas institucionalizadas de coordenação e conectar diferentes organizações independentemente das relações formais entre elas.” (BÖRZEL, 1998, p. 262).

Especificamente dentro da governança em redes, Provan e Kenis (2008, p. 237) apresentam três formas administração voltadas a superar as barreiras à colaboração. Elas são, caracterizadas como “*Participant-Governed Networks*” - ou governança participativa), “*Lead Organization-Governed Networks*” - ou administração por uma organização líder) e “*Network Administrative Organization*” - ou organização administrativa da rede. O quadro 2 apresenta essas informações de forma condensada:

Quadro 2 - Principais preditores de eficácia da governança em rede

Forma de governança	Número de participantes	Possibilidade haver objetivos individuais incompatíveis	Densidade da Confiança	Necessidade de competências específicas para gestão em rede
Governança participativa	poucos	baixa	alta	pequena
Organização Líder	moderado	média	baixa densidade, altamente centralizada	moderada
Organização administrativa da rede	grande	alta	moderada densidade, mas com monitoramento constante pelos membros	alta

Fonte: Provan e Kenis (2008, p. 237)

Em resumo, essa divisão intuitiva que à medida em que o número de participantes de uma rede aumenta, a confiança mútua tende a se tornar menos densa e de maior dificuldade na manutenção. Da mesma forma, observa-se que em redes complexas, onde os interesses e objetivos de cada instituição se tornam difusos ou mesmo divergentes, há maior dificuldade de se atingir o consenso. Finalmente, tendo em vista esses dois aspectos-chave, é possível verificar que a necessidade de competências específicas de gestão em rede aumentam conforme a complexidade da rede (PROVAN; KENIS, 2008).

O problema da complexidade da rede também pode gerar a necessidade de ajustes de governança, especialmente quando os integrantes estão espalhados geograficamente, dificultando a realização de contatos pessoais, formais ou informais. A solução estrutural proposta por Provan e Kenis (2008) para esse problema seria centralizar as atividades de governança da rede em torno de uma instituição individual, seja uma organização líder, pertencente à própria rede, seja por meio de uma Organização administrativa da rede.

Todavia, outra possível fonte de tensão na governança de uma rede será a maior ou menor inclusão dos parceiros nos processos de tomada de decisão. Em um cenário em que o *design* da rede inclui a indicação de uma das organizações como líder, poderá surgir a desconfiança entre os demais membros de que decisões não serão tomadas visando a eficiência final da rede (PROVAN; FISH; SYDOW, 2007).

Para superar esse tipo de barreira, surgiria o modelo da Organização administrativa da rede, em se criaria uma estrutura específica para tratar da governança. Assim, o processo de planejamento e decisão envolveria as interações colaborativas entre os próprios membros, mas as rotinas de controle das atividades seriam conduzidas por uma entidade especializada e, a princípio, desinteressada. Com isso, assuntos da prática rotineira seriam executados por essa organização, mas o processo decisório relativo aos objetivos estratégicos, grandes aquisições e mudanças mais profundas poderia envolver encontros formais, por meio de reuniões de uma assembleia. Finalmente, nesse sistema surgiriam contatos informais, por meio de relações interpessoais durante atividades integradas como em cursos, capacitações, seminários ou congressos. Essas rotinas poderiam reduzir a resistência e, ao mesmo tempo, estimular a propensão dos membros em seguir as estratégias coletivas (PROVAN; KENIS, 2008).

Para a consecução de uma política por meio de redes é necessário, por fim, que as estruturas operacionais e o desenho de governança estejam em conformidade com os sistemas políticos e legais envolvidos (AGRANOFF, 2014). Nesse sentido, o arcabouço brasileiro possui vários arranjos que podem ser utilizados, como os convênios, acordos de cooperação e formação de consórcios, entre outros (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020). Na próxima seção, serão apresentadas as principais características de cada um.

### **3.5 Aspectos jurídicos para o gerenciamento em redes de órgãos públicos no Brasil**

Com origens no direito francês<sup>29</sup>, a teoria das parcerias no sistema jurídico brasileiro busca regulamentar e formalizar, através de variados instrumentos jurídicos, os acordos de vontade entre entes públicos e entre estes e os particulares. Como exposto acima, as parcerias tem como objetivo operacionalizar a gestão, produção e implementação de serviços públicos através de sistemas que envolvam entes de diferentes esferas da federação, bem como, em determinados casos, funda os interesses públicos com aqueles do mercado privado (DI PIETRO, 2017).

Estes variados mecanismos jurídicos geralmente representam os diversos objetivos e tipos de contrapartida envolvida nas parcerias. Na legislação brasileira podem ser identificados, por exemplo, instrumentos para a delegação da execução de serviços públicos a entes privados, como nos contratos de concessão. De igual maneira, são normatizados de forma específica os atos de fomento à iniciativa privada em assuntos de interesse público, chamados de termos de parceria. Outros mecanismos surgiram juntamente com as práticas da *NPM* como instrumento de desburocratização e de instauração da administração pública gerencial, por meio dos contratos de gestão e de terceirização (DI PIETRO, 2017).

---

<sup>29</sup> A noção de direito administrativo como ramo jurídico específico e independente voltado à regulação de atos praticados pela esfera pública, teria origem no pensamento civilista francês. Do direito gálico o Brasil também teria importado a “ideia de ato administrativo, com o atributo da auto-executoriedade, as sucessivas sobre a responsabilidade civil do Estado”, o “conceito de serviço público” e princípios como o da “supremacia do interesse público” e o da “especialidade da jurisdição” (DI PIETRO, 2007).

Por outro lado, alguns destes instrumentos se voltam especificamente à cooperação entre agentes públicos, como no caso dos convênios, acordos de cooperação técnica e consórcios públicos (JUSTEN FILHO, 2008). Especificamente no caso da administração pública mineira, existe, ainda, a possibilidade de estabelecimento de termos de descentralização de crédito orçamentário. Todos estes instrumentos possuem natureza jurídica idêntica, de ato “convenial” formalizador da convergência de interesses e da consecução de finalidades de interesse público (DI PIETRO, 2017, p. 291).

Por se ligarem mais especificamente ao objeto da presente pesquisa, os instrumentos voltados para coprodução de serviços em redes exclusivamente formadas por entes públicos serão conceituados abaixo.

### **3.5.1 Convênios**

Segundo Di Pietro (2017), o principal instrumento utilizado pelo poder público para associar-se ou estabelecer parcerias com outras entidades públicas é o convênio, entendido como acordo de vontades nos moldes de um contrato, porém contendo uma especificidade marcante. Enquanto contratos se formam em decorrência de interesses opostos e complementares, os convênios surgem para atender a entes com objetivos institucionais ou, no mínimo situacionais, em comum.

Esses acordos de cooperação celebrados pela Administração Pública, em parceria com a iniciativa privada ou com outros entes estatais, devem ter como objeto a busca ao atendimento de finalidades públicas. Os elementos essenciais de um convênio público se assentam, pois, em um conceito tripartite demarcado pela natureza jurídica de acordo mútuo de vontades entre os partícipes, celebração envolvendo pessoas de direito público (ou entre essas e particulares) e a convergência de interesses, que afasta o intuito de lucro (MEIRELLES, 2018).

Na mesma linha, Marinela (2010, p. 444) afirma que o convênio “representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum”. Destaca ainda a autora que, diferentemente do que ocorre no caso dos contratos, nos convênios as partes buscam interesses recíprocos e convergentes e estabelecem cooperação mútua para atingir metas finais comuns. Pelo exposto, nos convênios administrativos ao menos “uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e/ou recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas”. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 871).

Como foco do presente trabalho de pesquisa, serão estudados os convênios exclusivamente entre órgãos públicos, sem a interveniência ou inclusão de partes privadas. A doutrina jurídica classifica como convênio administrativo público aquele firmado entre dois ou mais órgãos da Administração sem a interveniência de entidades privadas, podendo ser horizontais (quando firmados entre entes no mesmo nível federativo) ou verticais (quando envolvendo entes de níveis distintos), podendo haver ou não repasses financeiros previstos (DI PIETRO, 2017).

Na esfera federal, a instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional - STN n. 1 de 15 de janeiro de 1997, em seu Art. 1º, § 1º, inciso I, define convênio como:

§ 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - convênio - instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (BRASIL, 1997).

Subsidiariamente, os convênios são regulamentados ainda, pelo art. 116 da Lei Federal 8.666/93, sendo relevantes dentre as determinações a necessidade de apresentação e aprovação de um plano de trabalho e a previsão de demonstrabilidade específica de prestação de contas da parceria. Além do mais, as receitas financeiras computadas como crédito fruto do convênio deverão ser aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade (BRASIL, 1993; JUSTEN FILHO, 2008).

Especificamente quando houver repasses financeiros federais na execução de um convênio, haverá formalidades a mais, como a apresentação obrigatória de contrapartida financeira ou em bens e serviços, a demonstração prévia de capacidade operacional para executar o objeto pactuado e, ainda, a prestação de contas regular ao concedente dos recursos recebidos (SOARES; MELO, 2016, BRASIL, 2007b).

Na esfera estadual, a Constituição de Minas Gerais estabelece que os convênios de cooperação permitem uma gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços públicos:

Art. 14 – Administração pública direta é a que compete a órgão de qualquer dos Poderes do Estado.

[...]

§ 12 – O Estado e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação com os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (MINAS GERAIS, 1989).

Disciplinando o assunto, o Decreto Estadual n. 46.319, de 26 de setembro de 2013, traz a conformação jurídica dos convênios de saída, assim nomeados por incluírem a transferência de recursos financeiros do estado. A norma recomenda, ainda, a conjugação de esforços e atuação harmônica em Minas Gerais, dispondo sobre sua celebração e a respectiva e necessária prestação de contas (MINAS GERAIS, 2013c).

Por fim, especial atenção deve ser dada ao tema da vigência máxima dos convênios celebrados entre órgãos públicos mineiros. Conforme previsto em sua Súmula n. 67, desde o ano de 2008 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG - considera que o prazo de vigência dos convênios celebrados entre entidades de direito público poderá ser superior a 05 (cinco) anos, restrito, em todo caso, à execução do objeto e de acordo com o seu Plano de Trabalho (MINAS GERAIS, 2008b).

### **3.5.2 Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário**

No âmbito do estado de Minas Gerais, a operacionalização de parcerias entre entes públicos que envolva o repasse de valores financeiros do orçamento de um órgão para execução por outro exige o estabelecimento de um Termo de Descentralização de Créditos Orçamentários – TDCO, que pode ser considerado como uma forma qualificada de parceria, baseada no conceito de convênios, mas com diversas especificidades.

Ainda no final da década de 1990 havia sido editado o Decreto Estadual n. 39.383, de 13 de janeiro de 1998, que estabelecia em seu art. 9º que “A descentralização de crédito consiste na transferência do poder de gestão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias integrantes do orçamento fiscal”. (MINAS GERAIS, 1998). Posteriormente, o Decreto Estadual n. 42.419, de 13 de março de 2002 revogou o dispositivo anterior e erigiu no corpo da norma um capítulo III específico para tratar da descentralização orçamentária, mas sem inovações conceituais ou normativas (MINAS GERAIS, 2002).

Somente em 2013 o estado regulamentou de forma específica e mais ampla a figura dos repasses oriundos de convênios públicos, através do Decreto n. 46.304, de 28 de agosto, que tinha como objeto especificamente a “descentralização de crédito orçamentário entre os órgãos e entidades da administração pública do poder executivo” (MINAS GERAIS, 2013a).

Ressalta-se que, de forma diferente do que descrevia o decreto anterior, que trazia no inciso I do seu art. 10 obrigação expressa para que a unidade delegadora do crédito firmasse “convênio ou termo similar com a unidade executora”, a nova legislação considera a possibilidade de haver um TDCO sem citar expressamente em nenhum de seus artigos a palavra “convênio”, mas utilizando a expressão genérica “parceria entre órgãos” (MINAS GERAIS, 2002; MINAS GERAIS 2013a).

A norma atual dita que o TDCO se presta à execução de um “programa de trabalho<sup>30</sup> do Órgão Titular do Crédito<sup>31</sup>” por um órgão secundário conforme acordado no Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário celebrado, o que implica na prática em transferência do poder de gestão de crédito orçamentário e financeiro entre unidades orçamentárias distintas dentro do sistema fiscal mineiro. Nesse sentido, o TDCO permite ao “Órgão Gerenciador do Crédito”<sup>32</sup> executar despesas no próprio orçamento do órgão inicialmente detentor da responsabilidade por criar e liquidar a despesa, desde que cumprindo as funções precípuas desse.

Dito isto, percebe-se a necessidade prévia de formação da parceria, mas prescindida a formalização de um convênio, de maneira que, quanto à forma, os próprios atos jurídicos de estabelecimento de TDCO entre órgãos e entidades autônomas em Minas Gerais podem substituir um contrato de convênio. Assim, devem estar reunidos nas cláusulas do TDCO, considerado como instrumento jurídico autônomo e suficiente celebrado entre as partes, todos os objetivos, responsabilidades, contrapartidas e o procedimento esperado.

Percebe-se, ainda, que uma figura similar de acordos para execução fiscal de um órgão por outra entidade pública ou privada encontra-se prevista na legislação de nível nacional, por meio do Decreto Federal 10.426, de 16 de julho de 2020, que dispõe especificamente sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da celebração de TDCO.

Por outro lado, o legislador mineiro inseriu como requisitos essenciais aos TDCO, exigências similares às previstas para convênios, no artigo 116 da Lei federal 8.666/93. Tal ação, pode servir de indício de uma intenção de compatibilizar o decreto estadual com o espírito geral que rege os convênios no Brasil.

---

<sup>30</sup> Nas peças orçamentárias, o programa de trabalho consiste na unidade básica de organização das informações qualitativas, como a esfera e o órgão responsável pela despesa, qual o tema da política pública, o que será entregue por ela e como este objetivo será alcançado e mensurado. De igual maneira, um programa de trabalho inclui informações quantitativas como a origem do crédito que suporta o gasto, o efeito econômico da despesa e qual a natureza do insumo que se pretende adquirir (BRASIL, 2016, pp. 32-33).

<sup>31</sup> Entende-se por “Órgão Titular do Crédito” a entidade ou órgão detentor do crédito orçamentário aprovado pela Lei Orçamentária Anual e responsável pela execução do programa de trabalho ao qual o gasto se refira (MINAS GERAIS, 2013a).

<sup>32</sup> Entende-se por “Órgão Gerenciador do Crédito” como a entidade ou órgão que executa um crédito orçamentário descentralizado por outro órgão público parceiro e que recebe do órgão titular a responsabilidade por executar uma despesa que seria, inicialmente, de sua responsabilidade.

Com isto, percebe-se que, de maneira geral, no âmbito dos órgãos e entidades autônomas do estado de Minas Gerais, poderá haver a celebração de convênios com ou sem repasse de recursos, por fruto da vigência do Decreto Estadual n. 46.319/2013. Todavia, sempre que o repasse envolver a execução de parte do orçamento anual de uma unidade descentralizadora por outra unidade executora, deverá ser firmado um TDCO que poderá, nesse caso, substituir o próprio ato jurídico do convênio para fins de formalização do acordo de vontades, devendo ser assinado, por tanto, pelo dirigente máximo de cada órgão envolvido.

### 3.5.3 Acordos de Cooperação Técnica

Assim como nos convênios, os Acordos de Cooperação Técnica têm como requisitos a serem observados o interesse recíproco entre os órgãos e a adequada formalização através de termo escrito e publicado. Todavia, a principal diferença se dá na ausência de exigência de contrapartida no caso destes.

A definição de Acordos de Cooperação não está explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o Parecer 15/2013 da Advocacia Geral da União - AGU, que define o acordo de cooperação como um instrumento jurídico visando mútua cooperação, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes

O acordo de cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.** (BRASIL, 2013b, *grifo nosso*).

Assim, conforme destaca o parecer, nos acordos de cooperação as partes fornecem dentro de sua possibilidade algum nível de conhecimento, técnicas, equipamento ou pessoal especializado para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro, ou seja, “a ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos acordos de cooperação.” (BRASIL, 2013b, p. 262).

Nesse sentido, a cooperação técnica surge quando duas ou mais partes fornecem, cada uma, sua parcela de contribuição para a consecução de um projeto, seja através do uso de conhecimento técnico, pessoal especializado ou maquinário diferenciado. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos acadêmico e científico, a exemplo do que ocorre nas parcerias entre universidades e órgãos de pesquisa aplicada.

Como no caso dos convênios e dos termos de execução descentralizada de despesa, por força do seu artigo 116, aplica-se subsidiariamente às cooperações técnicas, a Lei 8.666/1993. Dentro desse entendimento, o acordo de cooperação técnica se diferenciaria das demais formas de parceria aqui visitadas pelo fato de nele não existir a possibilidade de cessão permanente de recursos entre os partícipes. Todavia, é possível que o escopo dos termos preveja a cessão temporária, tanto de pessoal como de recursos logísticos, para que um órgão, detentor da expertise possa executar junto a outros, tarefas especializadas.

Outro ponto destacado no Parecer 15/2013 da AGU (BRASIL, 2013b, p. 265), é o de que “apenas nos casos em que haja expressa autorização legal para tanto é que se admite a fixação de prazo de vigência indeterminado”. Dito isso, é de se considerar que os acordos de cooperação técnica devem ter um objeto bem definido e delineado, visto que, via de regra, o seu atingimento decreta incidentalmente o fim da parceria.

#### **3.5.4 Consórcios Públicos**

Outra forma de estruturação da cooperação entre órgãos públicos são os consórcios, como previstos na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), que deu materialização formal à intenção do Legislador em fomentar a gestão associada dos serviços públicos, expressa na Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, que deu nova redação ao Art. 241 da CR/88:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 2022a, grifo nosso).

Segundo afirmam Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), os consórcios públicos se tratam de um modelo de gestão relativamente novo, que compatibiliza o respeito à autonomia dos partícipes, ao mesmo tempo em que fomenta uma maior interdependência e articulação entre eles. A esse respeito, os autores constataam que os consórcios públicos possibilitam a realização de objetivos de interesse comum através da cooperação solidária e cita como exemplo a gestão associada de serviços públicos.

A principal diferença entre os convênios e os consórcios públicos residiria no fato de que nesses é criada uma pessoa jurídica independente dos órgãos formadores, enquanto que no caso dos convênios, o acordo cria apenas vínculos entre as pessoas jurídicas envolvidas:

Art. 6º – O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º – consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º – No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. (BRASIL, 2005).

Importante destacar que tal diferença somente foi reconhecida na legislação pátria com a edição da precitada lei, de forma que doutrina nacional anterior a ela pode ser considerada superada, no sentido de que até então prevalecia o entendimento de que os consórcios administrativos não adquiriam personalidade jurídica, figurando meramente como cooperações associativas (DI PIETRO, 2020; BRASIL, 2007a).

A nova norma passou a atribuir aos consórcios públicos um caráter contratual até então inexistente, pois, conforme o previsto em seu artigo 3º, o consórcio público será sempre instituído através de um contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. Nesse sentido, é por meio de um contrato que a pessoa jurídica fruto do consórcio será criada e seus direitos e obrigações surgirão por meio deste (TEIXEIRA, 2008).

Outra diferença entre convênios públicos e consórcios públicos reside na exigência de edição de lei com o fim específico para criação dos segundos, visto que importam no surgimento de autarquias<sup>33</sup> na Administração Indireta, nos termos do parágrafo 1º do art. 6º da Lei Federal nº 11.107/05 e consonante com o disposto no art. 37, inciso XIX da Constituição Federal de 1988, o que não é exigido para a celebração de convênios:

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação (BRASIL, 2022a).

Diante desse quadro, não somente do ponto de vista jurídico, como também político, os consórcios teriam mais estabilidade que as demais formas de associação entre entes públicos. Isso porque, mesmo que seja possível a fixação de vigências relativamente longas, de 60 meses, acordos de cooperação e consórcios não podem ser estabelecidos com prazo indeterminado (BRASIL, 2020). Por outro lado, os consórcios, por adquirirem personalidade jurídica, teriam potencial para se tornarem perenes, visto que sua extinção dependerá de aprovação pela assembleia geral, ratificada mediante lei oriunda dos órgãos legislativos de todos os entes consorciados (DI PIETRO, 2020, BRASIL, 2005).

Complementarmente, os consórcios conforme previsto na Lei 11.107 também possuem maior tendência à sustentabilidade econômica de longo prazo, através da proposição dos contratos de rateio (BRASIL, 2005, BRASIL, 2007a). Esses contratos são documentos voltados à discriminação dos recursos e contribuições financeiras feitos por cada membro ao consórcio. Tais disposições podem incluir a cessão de bens e servidores públicos dos entes e prever as contribuições em bens e direitos quando resultado da gestão associada de serviços públicos. Em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser renovados a cada exercício financeiro, respeitando-se os valores discriminados pelas dotações orçamentárias aprovadas anualmente pelos consorciados (DI PIETRO, 2020).

---

<sup>33</sup> Em que pese a Lei Federal nº11.107/05 não citar literalmente que as pessoas de direito público criadas com base nela se tratam de autarquias, é este o entendimento que se pode dar através da concatenação do disposto no art. 5º do Decreto-Lei 200/1967 com o art. 37, inciso XIX da CR/88 e o art. 6º da Lei 11.107/05.

Assim, os consórcios contemplariam outra fragilidade presente nas demais formas de gestão em rede, ligada à inadimplência de um dos entes para com o grupo. Isso se daria por que o pagamento de contribuições mensais baseadas no rateio dos custos com a manutenção das atividades da rede costumava ser frequentemente desonrado (STRELEC; FONSECA, 2011).

Dessa fragilidade decorriam algumas dificuldades no campo da gestão como “incapacidade de oferecer contrapartidas no caso de recebimento de investimentos externos; dificuldade no planejamento de ações de médio e curto prazo”. (STRELEC; FONSECA, 2011, p. 130). Assim como no caso da imposição de prazo máximo para vigência, a possibilidade de inadimplência geraria instabilidade e insegurança entre os membros em relação à perenidade das atividades desenvolvidas pelo consórcio, assim como em relação ao cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Dito isso, mesmo quando consideradas as diferenças, os convênios, termos de cooperação e consórcios públicos constituem instrumentos importantes para a efetivação dos objetivos precípuos do Estado, com uso de ferramentas de cooperação na consecução de políticas públicas através da gestão associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2020).

Por isso mesmo, conforme aponta Justen Filho (2008), observa-se atualmente um crescente incentivo ao estabelecimento de parcerias entre os entes estatais visando à otimização dos recursos disponíveis. Um dos exemplos mais frequentes é o das associações de municípios visando aquisições e utilização compartilhada de equipamentos, em especial na área da saúde (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

### **3.5.5 Sistemas de registro de preço**

A modalidade de compra através do Sistema de Registro de Preços - SRP, atualmente conceituada pelo inciso XLV do art. 6º da Lei Federal 14.133/2021, inclui todo o conjunto de procedimentos para que seja criado um registro do preço de um material, obra ou serviço, que poderá servir de base para contratações num futuro próximo (BRASIL, 2021a). Em síntese, o SRP tem o seguinte procedimento:

(...) o órgão gerenciador divulga sua intenção de efetuar o registro de preços; os órgãos participantes manifestam sua concordância, indicando sua estimativa de demanda e cronograma de contratações; o órgão gerenciador consolida tais informações; o mesmo órgão gerenciador faz pesquisa de mercado para verificação do valor estimado da licitação; a seguir, realiza o procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão; terminada a licitação, o órgão gerenciador elabora a ata de registro de preços e convoca os fornecedores classificados para assiná-la, ficando os mesmos obrigados a firmar o instrumento de contratação. (DI PIETRO, 2020, p. 878).

O sistema de registro de preços pode ser visto, ainda, como meio de atendimento ao princípio da padronização, o que impõe compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas a todos os que a ele aderirem (BRASIL, 1993, DI PIETRO, 2020).

O objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação, criando estabilidade no preço de aquisição entre os órgãos. Regulamentado em âmbito federal pelo Decreto 7.892/2013 e no âmbito estadual em Minas Gerais através do Decreto 46.311/2013, este tipo de aquisição obriga o licitante a fornecer o objeto contratual nas condições do edital, mas possui a vantagem de não obrigar a Administração Pública a utilizá-lo em todas as contratações, hipótese em que será assegurado ao detentor do registro preferência em igualdade de condições com outros possíveis interessados (BRASIL, 2013a; MINAS GERAIS, 2013b).

Assim, num registro de preço normal, poderão surgir três órgãos públicos, denominados de entidade gerenciadora, que é a especificadora e licitante inicial, órgão participante, que é aquele que integra a ata de registro desde sua formação e o órgão não participante, também conhecido como *carona*<sup>34</sup>, que adere à ata, após sua publicação, mediante anuência do órgão gerenciador (DI PIETRO, 2020).

Essa contratação superveniente, em forma de *carona*, não é computada para efeito de exaurimento dos quantitativos máximos previstos, originalmente, por ocasião da licitação que registrou a ata. Isso dá aos órgãos grande liberdade, no sentido de que podem optar, ou não, pela adesão.

---

<sup>34</sup> A doutrina jurídica brasileira tem, em parte, aderido à tese da ilegalidade da presença de órgãos e autarquias como “caronas” em registros de preço (JUSTEN FILHO, 2008). No entanto, o Tribunal de Contas da União tem admitido a figura do “carona” (DI PIETRO, 2020).

Com isso, apesar de não se constituir propriamente em uma modalidade jurídica de constituição e institucionalização de redes de órgãos públicos, os SRP têm sido utilizados por redes formais e informais como forma de se aproveitar o ganho de escala promovido por compras em maior volume.

Este capítulo tratou das formas possíveis de governança para as redes, com especial foco nas redes formadas exclusivamente por órgãos públicos. Foi construído um quadro esquemático relativo aos paradigmas administrativos e seu impacto na gestão das redes, bem como foram tratadas as possíveis barreiras e a resistência na formação e gestão das redes. Finalmente, foram apresentados os possíveis construtos jurídicos que possam dar forma legal às redes envolvendo órgãos públicos no arcabouço legal brasileiro. Após a revisão de literatura, a próxima seção adentra no caso objeto deste estudo, considerando as estratégias de gestão e emprego de aeronaves públicas em Minas Gerais, entre 2017 e 2019.

## **4 AVIAÇÃO DE ESTADO**

A aviação é uma parte vital da vida moderna e as aeronaves são amplamente usadas pelos governos em todo o mundo. Em todos os níveis federativos, a aviação torna possível fornecer serviços públicos aos cidadãos que, de outra forma, seriam impossíveis ou mais difíceis de se prover.

O objeto de estudo do presente trabalho envolve a aplicação prática de um meio de locomoção (as aeronaves) na consecução dos objetivos do ente responsável pela garantia de serviços públicos (o Estado). Assim, após a análise sobre o Estado e suas formas de gestão, realiza-se aqui a união com outra área do conhecimento também portadora de particularidades e conceitos técnicos. Partindo-se dessa junção, entre Estado e Aviação, visa-se o entendimento daquilo que modernamente tem sido chamado de aviação de estado.

Tendo isso em conta, inicialmente serão apresentados a história e os conceitos ligados à aviação de estado, termo que vem sendo utilizado para caracterizar o emprego de aeronaves por instituições públicas no Brasil.

Após essa introdução, apresenta-se o cenário geral da gestão colaborativa de aeronaves no país. Nesta seção, apresenta-se o quadro nacional e o grau de coordenação que a Secretaria Nacional de Segurança Pública exerce (ou não) sob as aeronaves dos estados.

Complementarmente, foi realizado um estudo dentre todas as unidades da federação, visando identificar o grau de integração da operação aérea pública em cada uma. Para tanto, foi utilizado como *proxy* a presença de aeronaves declaradas como sendo operadas por secretarias estaduais de segurança pública e congêneres, visto que essas encontram-se, geralmente, em função de coordenação central dos três principais órgãos operadores de aeronaves públicas nos estados: as polícias e os corpos de bombeiros.

### **4.1 Emprego de aeronaves pela administração pública**

O avião tem atendido aos anseios dos gestores públicos praticamente desde a sua criação. Os próprios irmãos Wright, pioneiros da aviação nos Estados Unidos, venderam o projeto de sua aeronave para o Exército dos EUA ainda em 1908 (HIGUCHI, 2013).

Conforme Fay (2013), a origem dos investimentos em aviação para transporte de cargas e pessoas está ligada à Primeira Grande Guerra que, ao terminar em 1918, permitiu que fabricantes alemães e norte-americanos redirecionassem suas linhas de produção de material aeronáutico para o mercado civil.

No tumultuado final do Século XIX e início do Século XX, a principal aplicação estatal das aeronaves ao redor do mundo foi o uso militar. Seguindo sua invenção e difusão, as aeronaves foram quase imediatamente identificadas como plataformas de observação nos campos de batalha, meios de transporte para tropas e, por fim, como armamento bélico:

A princípio, o emprego do avião para fins militares tinha como missão observar posições inimigas, mas já no início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) surgiram aviões com capacidade de bombardear alvos ou armados com metralhadoras para caçar rivais voadores. Os combates aéreos entre ‘caças’ logo foi apelidado de dogfight – uma luta de cães. O Exército e a Marinha de Guerra da maioria dos países passaram a adotar a aviação como equipamento bélico, e muitos deles criaram uma terceira arma: a Força Aérea (HIGUCHI, 2013, p. 28).

Já o uso civil de aeronaves pelo Estado teve seu início com os sistemas de correio aéreo e com o emprego de aeronaves pelas forças policiais. Voos oficiais portando cartas foram registrados na Índia, já em 1911 (ALLAZ, 2004). Já o primeiro registro de aplicação de uma aeronave em serviço policial ocorreu nos Estados Unidos em janeiro de 1914. Na Europa, esse modelo de emprego foi iniciado em Londres, por volta de 1921 (ELLIOTT, 2019).

O primeiro voo registrado no Brasil data ainda do ano de 1910, no estado de São Paulo. Contam os registros que Demetrie Sensaud de Lavaud e Lourenço de Pellegati realizaram uma decolagem na cidade de Osasco percorrendo cerca de 100 metros a uma altura de quatro metros do chão. Já em 1914, por meio de uma parceria entre um grupo de aviadores italianos e o Ministério da Guerra brasileiro, a Escola Brasileira de Aviação iniciava suas atividades no estado do Rio de Janeiro funcionando nas instalações do Aeroclube Brasileiro onde hoje se encontra a Base Aérea de Campo dos Afonsos (ALEXANDRIA; NOGUEIRA, 2010).

O início do emprego de aeronaves com fins públicos civis, contudo, ocorreu durante a Era Vargas com a criação do Correio Aéreo Nacional, em 1931, a implantação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, e com a assinatura de tratados internacionais, como a Convenção de Chicago, em 1944 (FAY, 2013).

No âmbito dos estados, São Paulo e Minas Gerais foram os primeiros a aplicar aeronaves nas atividades públicas, ainda no início do século passado. No caso de São Paulo, o emprego de aviões teve início ainda em 1913, com a edição da Lei n. 1.395-A, que criava naquela unidade da federação a Aviação da Força Pública (CANAVÓ FILHO; MELO, 1978). Conforme apresenta Marques (2006), a aplicação de uma aeronave de asas fixas modelo Avro-504 como plataforma de observação aérea marcária, em 1921, o início da aviação de estado em Minas Gerais.

Atualmente, as operações pela administração pública ocupam lugar importante dentro do cenário da aviação mundial. Em um dos levantamentos mais extensivos realizados sobre a área, Newmyer, Kaps e Sharp (1997), verificaram que em 1995 a aviação governamental ocupava 85.389 postos de trabalho nos Estados Unidos da América, excluídas as Forças Armadas. Distribuídos entre órgãos federais (62%), estaduais (02%) e municipais (36%), estes números representariam um aumento de cerca de 14 mil postos entre 1985 e 1995. Além disso, significariam um aumento de cerca de 20,2% em uma década, ao passo que o total de vagas de trabalho governamentais teria crescido 16,8% e de vagas na aviação como um todo teria aumentado 2,7%, no mesmo período (NEWMYER; KAPS; SHARP, 1997).

Utilizando nova metodologia, os dados, incluindo tanto as tripulações de aeronaves públicas estaduais como o pessoal de solo trabalhando em aeroportos operados pelos estados, foram atualizado por Newmyer e Owen (2003), quando apontaram para a existência de 9.993 trabalhadores na aviação pública estadual norte-americana em outubro de 2001. Já em levantamento realizado nos Estados Unidos da América no ano de 2012, foram identificados 196 operadores públicos de aeronaves, que contavam com uma frota de 2.002 máquinas (SOLEE; NICHOLS, 2012).

Já no continente europeu, Jones, Donald e Jansen (2018) realizaram um amplo levantamento sobre a aplicação de helicópteros em serviços aeromédicos entre os anos de 2016 e 2017, concluindo que, dentre os trinta e dois países estudados, havia vinte e quatro com esse tipo de aplicação e, dentre eles, quinze com financiamento público das aeronaves e tripulações. O total de máquinas utilizadas no transporte aeromédico europeu somava 440 helicópteros, ou 84,8 aeronaves para cada grupo de 100.000 habitantes.

Além das operações militares, a aviação de estado inclui, eminentemente, o transporte de funcionários de governo e agentes políticos, que viajam em aeronaves de propriedade ou operadas pelo Estado. Esse modo de transporte aéreo costuma ter como vantagem, quando comparados com voos comerciais, a rapidez, a privacidade e a segurança, embora envolva custos elevados.

As agências públicas também empregam aeronaves em trabalhos de monitoramento e aquisição de imagens, operações técnicas específicas, atendimento pré e intra-hospitalar, bem como no resgate de vítimas de acidentes ou vigilância policial. Nas atividades de segurança pública, ações aerotransportadas são executadas tanto no transporte de tropas em aviões como no atendimento de ocorrências com helicópteros (SOLEE; NICHOLS, 2012).

Outra moderna aplicação das aeronaves públicas ocorre no combate ao tráfico de drogas. Sobre tal esforço no Brasil, destaca-se a “Lei do Abate”<sup>35</sup>, editada em 1998:

Mesmo nos atuais tempos democráticos e sem guerras no horizonte, a aviação bélica nacional não tem descanso. Missões de combate aéreo ainda são práticas rotineiras, sobretudo após a publicação da Lei 9.614/1998, conhecida como Lei do Abate, que dá permissão para que os aviões militares do Brasil interceptem e, se necessário, disparem contra aviões suspeitos que invadam o território nacional. Há vários registros de aviões que receberam tiros de advertência e foram obrigados a pousar, geralmente tripulados por traficantes de drogas (HIGUCHI, 2013, p. 31).

A aviação de estado desempenha, ainda, importante papel no combate a incêndios, tanto para detectá-los quanto em seu combate, jogando água ou pó químico retardante no fogo. Equipes de combate a incêndio são, ainda, frequentemente lançadas e recolhidas por via aérea em locais de difícil acesso. Complementarmente, essas equipes recebem materiais, equipamentos e alimentação por meio de aeronaves (SOLEE; NICHOLS, 2012).

#### **4.2 Gestão colaborativa de aeronaves públicas no plano internacional**

No plano internacional, é possível verificar que a maior parte das experiências na gestão em rede de aeronaves públicas se resume à união de duas ou três cidades em algum tipo de consórcio ou na formação de unidades aéreas metropolitanas.

---

<sup>35</sup> Na verdade, existe uma imprecisão no termo “Lei do Abate”. O parágrafo segundo, inserido no Art. 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica, alterado pela Lei nº 9.614/1998, criou um **permissivo legal** para a destruição de aeronaves consideradas hostis. Contudo, a regulamentação do dispositivo foi feita através do Decreto Presidencial 5.144/2004. Desta forma, não houve promulgação de uma Lei específica sobre o **abate**, mas inserção de um parágrafo em uma lei anterior regulado por um decreto (HIGUCHI, 2013, *grifo nosso*).

Nos Estados Unidos da América, talvez pela noção muito incrustada de municipalização da segurança pública que lá vigora, é comum que municípios de grande e médio porte gerenciem uma frota própria ou contratem grandes empresas para fornecimento de serviço aeropolicial. Em igual sentido, departamentos de bombeiros locais costumam possuir ou locar helicópteros e aviões para o combate a incêndios, especialmente em áreas florestais (BUTLER; O'CONNOR; LINCOLN, 2015). Por outro lado, dada a privatização dos serviços de saúde naquele país, não é comum que exista uma rede de aeronaves públicas municipais ligadas ao serviço de resgate aeromédico. Ainda assim, algumas unidades de polícia estadual possuem serviços aéreos dedicados a esse fim (EDLICH; WISH, 2004).

Ainda assim, verifica-se que, quando dadas as condições de necessidade e maturidade institucional, costumam surgir algumas redes para a operação de aeronaves públicas nos EUA. Um exemplo envolveu o estabelecimento de uma rede formal para atendimento de ocorrências com aeronaves nas cidades de Glendale, Burbank e Pasadena na região metropolitana de Los Angeles, Califórnia. Especificamente nesse caso, com a fusão das unidades aéreas e início da divisão de custos para uma operação em rede, a quantidade anual de horas voadas foi dobrada sem custo adicional para os departamentos e, mais importante, houve economia financeira e em capital humano de mais de US\$ 600.000 (ROBERTSON, 2013).

Um ponto importante a destacar, é de que as barreiras e resistência ao consorciamento na atividade aérea entre os operadores públicos talvez se dêem, também, pelos desafios e dificuldades de se formar um consórcio grande envolvendo uma atividade complexa. Assim, a relutância em cooperar pode ter como fonte o medo de estar abrindo mão do controle sobre o emprego das aeronaves:

Although **the largest obstacle** to launching this successful program **was the reluctance among the three police departments to give up day-to-day administrative control** and agree to work together under new conditions, spanning boundaries and breaking down silos, a sit-down, face-to-face, informal meeting was the starting point. Understanding that the 'new normal' of government planning, budgeting, and service provision is dependent on working across jurisdictions and with other sectors, Glendale, Burbank and Pasadena have come together to save money and lives. (ROBERTSON, 2013, p. 3, *grifo nosso*).

Já no continente europeu, onde a maior parte das nações têm dimensões territoriais similares às de estados norte-americanos e brasileiros, as experiências ligadas à formação de redes para emprego de aeronaves com fins públicos exigem, geralmente, um envolvimento em nível nacional.

Em momentos de crise ou grandes incidentes, costumam surgir experiências pontuais de engajamento em rede, como no combate a incêndios florestais de grandes proporções ou na resposta a enchentes (SOCHA, 2019). Todavia, essas experiências devem ser vistas mais como forças-tarefa, do que como redes propriamente ditas. Isso porque são reuniões em torno de objetivos temporários e que se desfazem ao final do evento ou quando a resposta à crise é considerada encerrada.

Esse tipo de colaboração pontual, voltada para a respostas direta a incidentes, vem sendo utilizado no Brasil, em nível nacional. A próxima seção, se dedica a apresentar as principais características do modelo brasileiro.

### **4.3 Gestão colaborativa de aeronaves públicas no Brasil**

#### **4.3.1 Portaria 1.302/2012 e a rede de aeronaves públicas no cenário nacional**

No nível nacional, em que pese não se verificar a existência de uma rede formalmente estruturada para uso colaborativo de aeronaves, há a previsão para o emprego conjunto de aeronaves em caso de crise.

A Portaria 1.302, expedida em 29 de junho de 2012 pelo então Ministério da Justiça, trata da criação de um “Plano de Mobilização Nacional de Aeronaves e Tripulações de Segurança Pública para auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos e na prevenção ao delito e à violência” (BRASIL, 2012).

O plano, que carece de oficialização no âmbito de cada estado interessado, por meio de convênio entre o ente federado e o ministério, trouxe a possibilidade de emprego aéreo ao modelo já conhecido da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP<sup>36</sup>, em que agentes estaduais são cedidos a um pool nacional, que se desloca em caso de crises.

Com o objetivo de fomentar os convênios com os estados, na primeira metade da década de 2012, houve investimento do governo federal para a aquisição de helicópteros com equipamento policial, que foram repassados a alguns estados, com a condicionante de que integrassem o plano de mobilização.

A participação de Minas Gerais no plano se deu a partir do convênio SENASP/MJ- nr 005/2009 - AERONAVE, SIAFI 9000865, celebrado entre o Ministério da Justiça e a Polícia Militar de Minas Gerais. Como fruto do convênio, foi adquirido um helicóptero leve equipado com uma câmara para captação de imagens em infravermelho e um sistema intensificador de imagens com óculos de visão noturna (MINAS GERAIS, 2009). O convênio apresentava, dentre suas cláusulas, a exigência de que o estado de Minas Gerais disponibilizasse a aeronave, caso solicitada, para atuar em ações integradas com a FNSP.

Assim, apesar de não se tratar de uma rede no sentido estrito, principalmente por não ter caráter permanente, esse parque de aeronaves, quando acionado, atua com base em princípios como a coordenação de esforços, típicos da governança das redes.

Ademais, é possível perceber que o ressarcimento dos gastos pelo uso, em que a unidade da federação cedente fica desonerada dos gastos com diárias de pessoal e combustível, foi adotado como padrão pelo protocolo da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP:

Art. 5º As despesas com os profissionais de segurança pública mobilizados pela SENASP para execução do Plano serão custeadas diretamente pela União, na forma da legislação vigente.

Art. 6º As despesas com combustível das aeronaves serão custeadas pelo ente federado solicitante. (BRASIL, 2012, grifo nosso).

---

<sup>36</sup> Criada pelo governo federal em 2004, a Força Nacional de Segurança Pública é um programa de cooperação federativa que mobiliza bombeiros, policiais militares, civis e peritos dos estados. Estes profissionais ficam à disposição da União e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal. O efetivo mobilizado pode ser deslocado para atuação em estados diversos daquele em que servem, mediante solicitação formal pelo Executivo estadual. Atualmente conta com cerca de 2000 homens à sua disposição (BRASIL, 2004, BUENO, 2017, FORUM..., 2019)

Complementarmente, esse dado também é indicativo do pensamento em rede que permeou o *design* de governança desse projeto, tendo em vista que foi observado um dos principais pressupostos da teoria das redes, qual seja, de que não haja vantagens individuais criadas a conta de prejuízo a outros integrantes (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

#### **4.3.2 Situação de ganha-ganha: a questão não resolvida do ressarcimento financeiro pelo uso de aeronaves públicas em redes de colaboração**

Conforme visto no capítulo sobre a governança das redes de órgãos públicos, um dos princípios que garantem o bom funcionamento de parcerias é a manutenção da vantagem mútua entre os parceiros, de forma que os repasses têm de ser os mais justos possíveis.

Tendo isso em vista, é de se esperar que em uma parceria em que um dos envolvidos preste alguma forma de serviço ao outro usando seu pessoal, maquinário e expertise, haja algum tipo de ressarcimento pelos gastos envolvidos. Por outro lado, uma característica indelével das parcerias públicas é justamente a ausência de preço. Conforme Di Pietro (2017), tal fato origina consequências práticas para os convênios em relação ao repasse de verbas, pois a ideia de mútuo interesse retira a natureza de preço ou remuneração.

Da mesma forma, Justen Filho (2008) identifica que em convênios envolvendo órgãos públicos, a busca de um resultado comum impede que haja preço ou remuneração passível de ser objetivamente estabelecida.

O ressarcimento pelo uso das aeronaves em uma rede pode, então, ser realizado de duas formas. A primeira e mais simples seria pela compensação entre as horas voadas entre os próprios órgãos que integram a rede. A segunda, pelo repasse do valor de custo da operação feito por órgãos que possuam ou não aeronaves.

A primeira possibilidade de solução foi a adotada pela SENASP em casos de mobilização de contingente e aeronaves dos estados para atuação em unidade distinta da federação. Dentro dessa ótica, o custeio pelo uso de aeronaves se daria através do repasse para cobertura do custo da operação. Tal sistema pode ser aplicado especialmente nos casos da cessão de aeronaves públicas para uso por órgãos e secretarias de estado que não possuam aeronave ou quando a compensação de horas não for interessante ou praticável.

Contudo, como a referida portaria ao falar sobre as despesas, apenas trata de custos com pessoal, em especial o pagamento de diárias, e com combustível ficam excluídos valores diversos que representam parte importante do custo da operação, como manutenção e o próprio desgaste natural pelo uso (NETO, 2020).

Com isso, poderiam ocorrer situações em que o órgão solicitante da aeronave, ou seja, o maior beneficiado na ação, teria um gasto menor do que o órgão solicitado, considerando que este arcaria com a manutenção e seguro proporcionalmente rateados pelo período da cessão. Por outro lado, é possível compreender que o gasto com combustível e diária seja usado como parâmetro de ressarcimento, pois são os mais facilmente apuráveis em uma operação aérea (NETO, 2020).

Aplicando-se, contudo, os resultados encontrados por Neto (2020) a respeito dos fatores formadores do custo da operação aérea pública, é possível afirmar que o seu custeio vai muito além do ressarcimento do combustível empregado na missão. Dessa forma, seria necessário estabelecer o ressarcimento através de protocolos objetivos e que tivessem a capacidade de representar de maneira mais abrangente os custos reais envolvidos na cessão da aeronave.

Isso levaria à inclusão não só dos custos diretamente apuráveis, como consumo de combustível e diárias de servidores, mas também do rateio *pro rata die*<sup>37</sup> do prêmio de seguro e outros até certo ponto intangíveis, como a depreciação pelo desgaste da aeronave.

Nesse sentido, verifica-se que a cobrança pelo custo efetivamente apurado pela hora voada em apoio a órgãos externos à rede expressaria (ou tenderia a expressar) com maior justiça os valores despendidos pelo cedente da aeronave sem, de outro lado, gerar nenhum tipo de prejuízo a quem recebe o apoio.

Nesses casos, uma das formas capazes de garantir que o ressarcimento possa anular os custos envolvidos em cada uma das missões, seria garantir que a apuração do custo operacional das aeronaves fosse feita seguindo uma metodologia padronizada.

---

<sup>37</sup> Conforme SANTOS (2018) *pro rata die* ou proporção por dia é uma expressão latina utilizada no Direito para a divisão de valores anualizados por 365. A fórmula é muito utilizada em contratos anuais como os de seguro para identificação de frações diárias do valor.

Já no caso de aeronaves de órgãos que integrem uma rede permanente, surge uma segunda solução possível de ser empregada para o ressarcimento pelo uso, que seria pela permuta de horas voadas. Por exemplo, o uso de uma aeronave de uma secretaria administrativa estadual em apoio a um órgão policial no transporte do esquadrão anti-bombas pode ser compensado futuramente por um voo feito em aeronave da polícia em missão de traslado de pessoal técnico demandada pela secretaria.

Do ponto de vista legal, o Capítulo VII do Título III do Código Civil Brasileiro prevê a possibilidade de compensação como maneira de adimplemento e extinção de obrigações:

TÍTULO III

Do Adimplemento e Extinção das Obrigações

[...]

CAPÍTULO VII

Da Compensação

Art. 368. Se duas pessoas **forem ao mesmo tempo credor e devedor** uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, **até onde se compensarem** (BRASIL, 2002, *grifo nosso*).

Também é necessário levar em conta o previsto no art. 373 do Código Civil, que determina que “A diferença de causa nas dívidas não impede a compensação[...]” (BRASIL, 2002). Em decorrência desse mandamento legal, não haveria impedimento de que a diferença na razão motivadora de dois voos ou mesmo no tipo de aeronave empregada impeçam a compensação.

Esse modelo - de ressarcimento pela permuta - seria aplicável para missões entre qualquer um dos órgãos que integrem uma rede de uso compartilhado de aeronaves e que possuam aeronaves próprias. Nele, seriam gerados créditos que se anulariam no momento da segunda missão e poderiam ser calculados de maneira simples, criando-se uma tabela de proporcionalidade entre o custo da operação com cada uma das aeronaves.

A princípio, essa compensação pelo uso de aeronaves pertencentes a dois órgãos, mas operadas por um deles, apresenta a facilidade de não exigir cálculos complexos. Assim, quando se faz necessário atender a uma ocorrência policial com um helicóptero pertencente à Secretaria de Meio Ambiente, mas tripulado e mantido pela Polícia Militar, seria gerado um crédito em horas de voo para helicóptero de mesma marca e modelo pertencente à própria polícia. Esse crédito pode ser usado posteriormente, realizando-se, por exemplo, uma missão de combate a incêndio florestal com a segunda aeronave.

Surge então um dificultador nos casos em que seja necessária a compensação entre missões com aeronaves similares, mas operadas por unidades aéreas diferentes. Uma forma de mitigação desse problema seria a criação de protocolos conjuntos ou procedimentos operacionais padrão unificados entre os operadores de aeronaves da rede. Por outro lado, caso os custos de manutenção, abastecimento e mesmo remuneração da tripulação não sejam iguais, a comparação exigiria cálculos de maior complexidade.

Dificuldade maior tende a surgir quando for necessária a comparação entre voos com aeronaves completamente diferentes como, por exemplo, a compensação entre um voo utilizando um avião para traslado entre dois aeroportos e um segundo utilizando um helicóptero no combate a um incêndio em meio florestal. Além de distintas do ponto de vista do consumo de combustível e custo de insumos de manutenção, a própria diferença na forma de operação a que as aeronaves estão submetidas geraria custos diferentes. Esses custos se relacionam, inicialmente, com a composição da tripulação, equipamentos e acessórios empregados. Outro diferencial nesse exemplo se liga à estrutura de abastecimento remoto exigida no segundo caso, de combate a incêndio florestal, que encareceria o valor do litro de combustível. Finalmente, poderia ocorrer a necessidade de manutenção em campo no segundo tipo de operação, fazendo com que o gasto com esse item fosse, também, aumentado.

Assim como no caso do ressarcimento direto, nesse caso também se vislumbra a necessidade de estabelecimento de uma fórmula para o cálculo padronizado do custo da hora voada, tanto no sentido de dar mais transparência como maior confiabilidade aos dados. Dito isso, pode-se concluir que, em que pese o fato de a compensação pelas horas voadas ser possível e de implementação relativamente fácil, ela exigiria que fossem adotadas medidas para estabelecimento de um sistema unificado entre todos os operadores que integrem a rede para cálculo do custo das missões.

Finalmente, o terceiro modo de garantir que os entes de uma rede para o uso compartilhado de aeronaves permaneçam em constante equilíbrio entre os valores aplicados para manutenção do sistema e os benefícios gerados seria a aplicação da Organização administrativa da rede (PROVAN; KENIS, 2008). A principal ideia nesse modelo é que uma entidade administrativa separada seja criada especificamente para realizar a governança da rede. Para os autores, essa forma de gestão pode ser usada como um mecanismo para aumentar a legitimidade da rede e maximizar sua eficiência decisória.

Assim, quando a estrutura de governança da rede é desenhada, todos os ativos ligados ao *core business* daquela rede seriam repassados das entidades que criaram a rede e entregues a um novo órgão, que passa a tomar as decisões administrativas. Nesse cenário, redes de órgãos públicos administradas por esse modelo poderiam ser financiadas pelo governo central ou por dotação específica criada com o resultado da soma dos orçamentos individuais ligados a esse *core business*, que não serão mais executados.

Em um cenário misto, esse modelo de financiamento pode ser concatenado com outros, criando-se a possibilidade, por exemplo, de que o pessoal cedido por cada órgão público ao órgão administrador da rede permaneça sendo remunerado pela instituição de origem, enquanto as despesas correntes com manutenção sejam executadas pelo administrador.

Esse parece ter sido o modelo escolhido por algumas experiências de integração no âmbito dos estados localizados no norte, nordeste e centro-oeste brasileiro. Considerando a longevidade de algumas dessas experiências, com algo entre vinte e quinze anos de existência, pode-se considerar que esses sejam casos importantes a se observar.

#### **4.3.3 Integração da aviação pública nos demais estados da federação**

No âmbito dos estados, as unidades da federação possuem diversos modelos de operação, geralmente com grande independência entre cada órgão proprietário de aeronaves. Com informações atualizadas em 23 de agosto de 2021, a base de dados do Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB - permitiu verificar um total de 257 (duzentas e cinquenta e sete) aeronaves com matrícula ativa na categoria de operação “Administração Direta dos Estados - ADE” ou “Administração Direta do Distrito-Federal - ADD” distribuídas em todas as vinte e sete unidades da federação.

A tabela 01 apresenta as frotas estaduais públicas com a indicação das respectivas instituições responsáveis pela operação:

**Tabela 1 - Operadores públicos de aeronaves - BRASIL - 2021**

(continua)

UF	OPERADOR	QTDE. DE ANVS.
AC	ESTADO DO ACRE	1
	SEC. DE EST. DA JUST. E SEG. PÚB. DO ACRE	2
AC Total		3
AL	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS	1
	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS	1
	SECRETARIA DE ESTADO DA SEG. PUBLIC / DEFESA SOCIAL	4
AL Total		6
AM	SEC.DE ESTADO DA SEG.PUB.DO AMAZONAS	3
AM Total		3
AP	GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ	2
	SEC.DE EST.DA JUSTICA SEGURANCA PUBLICA	2
AP Total		4
BA	CASA MILITAR DO GOVERNADOR	5
	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA BAHIA	1
	POLÍCIA MILITAR DA BAHIA	1
	SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	4
BA Total		11
CE	CASA CIVIL DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	2
	SECRETARIA DA SEG.PÚB.E DEFESA SOCIAL	9
CE Total		11
DF	CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	1
	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL	4
	POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	5
	POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL	5
DF Total		15
ES	CASA MILITAR	4
ES Total		4
GO	CORPO DE BOMBEIROS DE GOIÁS	4
	GABINETE MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS	7
	POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE GOIÁS	1
	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS	2
GO Total		14
MA	SECRETARIA DE ESTADO DE SEG. PÚBLICA DO MARANHÃO	5
MA Total		5
MG	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	8
	GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR	2
	POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS	4
	POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	16
MG Total		30
MS	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO MATO GROSSO DO SUL	2
	ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	2
	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA	3
	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	2
MS Total		9

**Tabela 1 - Operadores públicos de aeronaves - BRASIL - 2021**

(continuação)

UF	OPERADOR	QTDE. DE ANVS.
MT	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO	42
	SECRETARIA DE ESTADO DE SEG. PÚBLICA DO MATO GROSSO	11
MT Total		13
PA	GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ	2
	SECRETARIA DE SEG. PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO PARÁ	9
PA Total		11
PB	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA	1
	GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA	3
	SECRETARIA DO ESTADO DA SEGURANÇA E DA DEFESA SOCIAL	1
PB Total		5
PE	SECRETARIA DE DEF.SOCIAL DE PERNAMBUCO	3
	SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE PERNAMBUCO	1
PE Total		4
PI	GABINETE MILITAR DA GOVERNADORIA	1
	POLÍCIA MILITAR DO PIAUÍ	1
	SECRETARIA DE SEG.PUB.DO EST.DO PIAUI	1
PI Total		3
PR	CASA MILITAR	6
	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DO PARANÁ	5
	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANCA PUBLICA	13
PR Total		24
RJ	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	7
	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	2
	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA RJ	3
	SUBSECRETARIA ADJ. DE OPERAÇÕES AÉREAS	4
RJ Total		16
RN	GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	2
	SEC.DE EST. DA SEG.PUBL.DEF.SOCIAL	1
RN Total		3
RO	AGÊNCIA DE DEFESA SANITÁRIA	1
	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE RONDÔNIA	3
	POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA	1
	SECRETARIA DE SEGURANÇA DEF. E CIDADANIA DE RONDÔNIA	3
RO Total		8
RR	CASA MILITAR DO ESTADO DE RORAIMA	1
RR Total		1
RS	BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	9
	POLÍCIA CIVIL	1
RS Total		10
SC	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA	7
	POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA	6
SC Total		13

**Tabela 1** - Operadores públicos de aeronaves - BRASIL - 2021

(conclusão)

UF	OPERADOR	QTDE. DE ANVS.
SE	DETRAN/SE	21
	SEC.DE EST.DA SEGURANCA PUBLICA SERGIPE	1
SE Total		2
SP	POLICIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO	2
	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO	25
SP Total		27
TO	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS	1
	SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	1
TO Total		2
<b>Total</b>		<b>257</b>

**Fonte:** dados da pesquisa, com números extraídos de ANAC (2021)

**Nota 1:** O apêndice “A” inclui a metodologia utilizada para construção da tabela.

**Nota 2:** A base de dados completa, bem como a tabulação e tratamento das informações e uma tabela dinâmica que embasa as análises foi disponibilizada como apêndice digital no repositório digital Harvard Dataverse: <https://doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q>.

Através da análise do banco de dados de registro de aeronaves da ANAC, verifica-se que a maior parte da operação aérea pública, a nível dos estados brasileiros, encontra-se voltada para atividades de defesa social, grupo no qual se pode aglomerar as operações policiais, de resgate e atendimento médico, de defesa civil e combate a incêndios.

Complementarmente, em alguns estados há um órgão específico para a gestão de aeronaves dedicadas a traslados do governador, geralmente, ficando sua coordenação a cargo da casa militar ou outro órgão de natureza similar. Ressalta-se nesse ponto, que a maior parte dos efetivos alocados nas casas militares estaduais costuma ser oriundo das polícias militares. Todavia, por suas características únicas, os gabinetes de assessoria militar direta aos governadores costumam ser altamente insulados em relação à tropa regular. Com isso, possuem administração altamente independente, aliada a uma identidade e cultura organizacionais próprias.

Outro *stakeholder* que tem surgido no sistema de aviação pública dos estados nos últimos anos tem sido as secretarias estaduais de saúde. Com o aumento da fiscalização por parte dos tribunais de contas dos estados e do Tribunal de Contas da União sobre a aplicação do percentual do orçamento constitucionalmente estabelecido para gastos com saúde, muitos estados passaram a melhor estruturar os serviços de atendimento móvel de urgência - SAMU. Com isso, após uma fase de ampliação do resgate terrestre, alguns entes federados implantaram sistemas de atendimento pré e inter-hospitalar por meio de aeronaves. Atualmente, alguns estados repassam as aeronaves adquiridas com esses recursos para que sejam operadas pelos órgãos do sistema de defesa social (como ocorre em Minas Gerais, onde o CBMMG opera máquinas pertencentes à SES). Em estados como Alagoas, Pernambuco e Paraná, contudo, já há aeronaves registradas tendo como operador declarado a própria secretaria de saúde.

Nos estados de maior pujança econômica há, geralmente, três operadores públicos, sendo as duas polícias e o corpo de bombeiros (FROTTE; HENKES, 2021; ANAC, 2021). Esse é o caso de grande parte dos estados do sul e do sudeste, inclusive no Paraná, onde as aeronaves são declaradas como operadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, mas estão fisicamente alocadas entre as duas polícias, sendo utilizadas de forma independente.

Importa salientar que o estado de São Paulo, por não possuir um corpo de bombeiros independente<sup>38</sup>, concentra as operações aéreas de salvamento, resgate e combate a incêndios na polícia militar, fato que não ocorre na maioria dos estados brasileiros. Por outro lado, no Paraná as aeronaves encontram-se declaradas como operadas pela Secretaria de Segurança Pública, mas a Polícia Militar e a Polícia Civil possuem órgãos de aviação autônomos.

---

<sup>38</sup> Até o final da década de 1980, os corpos de bombeiros no Brasil eram setores pertencentes às polícias militares. Com a edição da Constituição da República, a partir de 1989 iniciou-se um processo de emancipação, de forma que até 2002 foram criadas 19 instituições autônomas (COSTA, 2002). Atualmente, poucos estados, como São Paulo, Paraná, ainda mantêm os corpos de bombeiros dentro do organograma de suas polícias militares.

Já em estados de menor porte, como os do centro-oeste, norte e nordeste, verifica-se uma operação aérea pública geralmente mais concentrada, com aeronaves de propriedade da Secretaria de Segurança Pública ou congêneres (FROTTÉ; HENKES, 2021; ANAC, 2021). Como exemplo dessa gestão unificada, é possível citar o estado do Ceará e do Mato Grosso, onde as operações aéreas foram integradas em órgãos pertencentes à estrutura da secretaria de segurança pública respectivamente em 2001 e em 2006 (CEARÁ, 2001; MATO GROSSO, 2006).

Outra experiência de integração estadual ocorreu no estado do Amazonas que, num período de menos de 10 anos, passou de unidades autônomas de aviação, uma em cada polícia, a um órgão centralizador de todos os recursos humanos e logísticos da aviação pública, externo a elas. Assim, se em 2010 a Polícia Militar havia instituído seu grupamento aéreo e em 2014 a Polícia Civil havia feito o mesmo, o estado testemunhou em 2018, com a publicação da Lei Estadual 4.624/2018, a criação de um departamento dentro da Secretaria da Segurança Pública, unificando em um órgão todo o efetivo especializado e os recursos logísticos da aviação (AMAZONAS, 2018).

Em sentido oposto, no estado de Roraima, as operações aéreas das polícias militar e civil encontram-se agrupadas em um órgão unificado, designado como Núcleo de Operações Aéreas, mas o Corpo de Bombeiros possui uma esquadrilha própria.

A tabela 2 apresenta um resumo das unidades da federação que optaram pela estratégia de integração da aviação de defesa social com repasse da operação a unidades supra-organizacionais:

**Tabela 2** - Quantitativo de estados com aeronaves operadas pela Secretaria de Segurança Pública, por região do país - BRASIL - 2021

REGIÃO	AERONAVES REGISTRADAS PELA SEJUSP			ESTADOS NA REGIÃO
	TODA A DEFESA SOCIAL	PARTE DA DEFESA SOCIAL	NENHUMA	
Centro-Oeste	0	2	2	4
Nordeste	5	4	0	9
Norte	3	4	0	7
Sudeste	0	1	3	4
Sul	1	0	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>27</b>

**Fonte:** dados da pesquisa.

A análise da estrutura de operações aéreas públicas nesses estados permite perceber que foi eleito um modelo centralizado de gestão, mas com a criação de um órgão novo. Esse novo órgão, via de regra, se vincula diretamente às secretarias estaduais de segurança pública, ou congêneres, que costumam exercer coordenação centralizada sobre as autarquias do sistema de defesa social, em especial as polícias militar e civil e os corpos de bombeiros.

**Quadro 3 - Estados onde há organização administrativa integrada para a operação de aeronaves públicas - BRASIL - 2021**

(continua)

<b>ESTADO</b>	<b>UNIDADE AÉREA INTEGRADA</b>	<b>INSTITUIÇÕES COMPONENTES</b>
AC	Centro Integrado de Operações Aéreas do Acre	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
AL	Grupamento de Operações Aéreas	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
AP	Grupo Tático Aéreo do Amapá	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
AM	Departamento Integrado de Operações Aéreas	Polícia Militar e Corpo de Bombeiros
CE	Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas do Ceará	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
ES	Núcleo de Operações e Transportes Aéreos	Casa Militar, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
MA	Centro Tático Aéreo	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
MT	Centro Integrado de Operações Aéreas	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
MS	Coordenadoria Geral de Policiamento Aéreo	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
PA	Grupamento Aéreo de Segurança Pública	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
PR	Batalhão de Operações Aéreas	Polícia Militar e Corpo de Bombeiros

**Quadro 3** Estados onde há organização administrativa integrada para a operação de aeronaves públicas - BRASIL - 2021

(conclusão)

ESTADO	UNIDADE AÉREA INTEGRADA	INSTITUIÇÕES COMPONENTES
PE	Grupamento Tático Aéreo	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
RN	Centro Integrado de Operações Aéreas	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
RO	Núcleo de Operações Aéreas	Polícia Militar e Polícia Civil
SE	Grupamento Tático Aéreo	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros
TO	Centro Integrado de Operações Aéreas	Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros

**Fonte:** dados da pesquisa, com informações extraídas de Leite e Lucchesi (2021, pp. 56-61).

**Nota:** os estados destacados em cinza são aqueles em que a unidade integrada não engloba as duas polícias e o corpo de bombeiros.

Verifica-se, pois, a existência no Brasil de 16 (dezesesseis) estados onde existe órgão que integra a aviação pública de ao menos duas ou mais instituições do sistema de defesa social. A maioria comporta os três braços do sistema, incluindo as polícias civil, militar e o corpo de bombeiros do estado. Exceção feita aos estados do Amazonas e Paraná, onde há integração apenas da polícia militar e do corpo de bombeiros, e ao estado de Rondônia, onde estão integradas apenas as polícias militar e civil. No Espírito Santo foi adotado um design sui generis para governança da integração, no sentido de que toda a aviação pública foi concentrada na Casa Militar, mas o órgão operador das aeronaves é composto por pessoal oriundo tanto das polícias militar e civil como do corpo de bombeiros.

Essa opção pela criação de órgãos mistos, fora da estrutura interna das autarquias de defesa social, se amoldaria ao já citado modelo da “Organização administrativa da rede”, proposto por Provan e Kenis (2008, p. 236). Verifica-se, dessa forma, que a maior parte dos estados no país onde ocorreu algum tipo de integração das operações aéreas públicas optou por uma arquitetura de governança entregue à secretaria de segurança pública ou congênera.

Por outro lado, a complexidade da rede de operadores públicos nos estados parece exercer influência na decisão pela criação de estruturas de integração que retirem dos próprios órgãos o controle sobre o emprego das aeronaves públicas. A tabela 3 condensa os dados do tamanho da frota aérea pública, analisando a participação das secretarias de segurança pública na sua gestão:

A tabela 3 apresenta um resumo das unidades da federação que optaram pela estratégia de integração da aviação de defesa social com repasse da operação a unidades supra-organizacionais:

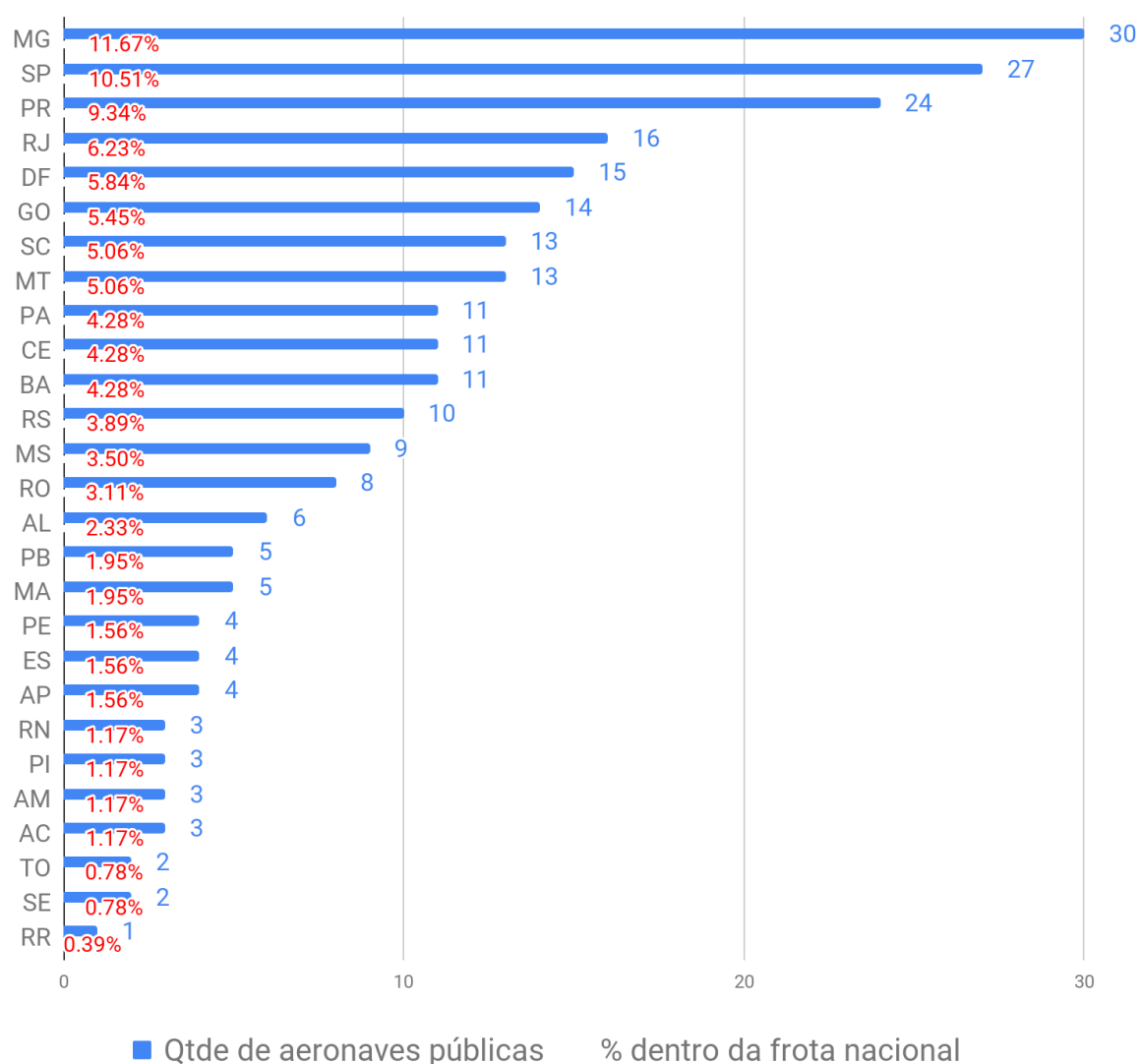
**Tabela 3** - Tamanho médio da esquadrilha de aeronaves públicas, por critério de participação da Secretaria de Segurança Pública na operação - BRASIL - 2021

AERONAVES REGISTRADAS PELA SEJUSP	ESTADOS NA REGIÃO	MENOR FROTA	MAIOR FROTA	FROTA MÉDIA
Toda a Defesa Social	9	2	9	6,6
Parte da Defesa Social	11	1	16	7,7
Nenhuma	7	4	30	16,1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>9,5</b>

**Fonte:** dados da pesquisa

Assim, nas unidades da federação em que havia um sistema de aviação estruturado a mais tempo dentro dos próprios órgãos do sistema de defesa social, onde conseqüentemente se encontram as maiores esquadrilhas em número de aeronaves, a operação tende a ser mantida sem estruturação de redes formais.

O caso de Minas Gerais se torna, pois, emblemático, justamente por ser o estado da federação com a maior frota aérea pública, conforme aponta o gráfico 1:

**Gráfico 1** - Tamanho da frota aérea pública, por estados da federação - BRASIL - 2021

**Fonte:** dados da pesquisa

Contando atualmente com 30 (trinta) aeronaves, entre dezoito helicópteros e doze aviões, a esquadrilha pública mineira ocupa quase 12% da frota dos estados, o que tem gerado ao longo dos últimos anos uma busca de melhoria na eficiência de seu emprego e gestão.

Assim, desde o início dos anos 2000, quando Minas Gerais passou a implementar algumas estratégias típicas da *NPM*, as instituições operadoras de aeronaves tentam operacionalizar alguma forma de integração dos recursos aéreos no estado. A mais recente tentativa, que consubstanciou-se na criação de um órgão chamado Comando de Aviação do Estado - COMAVE, é o objeto do estudo que seguirá no próximo capítulo.

## 5 DESAFIOS DA GESTÃO DE AERONAVES EM MINAS GERAIS: UM ESTUDO DE CASO

### 5.1 Introdução

O presente capítulo apresenta um estudo de caso sobre a aviação de estado em Minas Gerais, tendo como recorte temporal os anos de 2017 a 2019, momento em que houve uma tentativa de institucionalização da rede de órgãos públicos operadores de aeronaves. Assim, é possível afirmar que estabeleceu-se, nesse período, uma rede formal entre essas instituições, que constitui o objeto da presente pesquisa.

Para melhor analisá-lo, parte-se da hipótese de que as redes entre órgãos públicos devem ser vistas como um sistema aberto (CHAFFEE, 1985; PONDY; MITROF, 1979; MORGAN, 2005). Nesse sentido, mesmo que voltadas para as trocas e a produção de sinergia, sendo um sistema aberto, elas não funcionariam plenamente com base na coordenação por hierarquia. Isso faria, em tese, com que o sucesso de uma rede dependesse do fluxo interno daquilo que ela mesmo produz e da equitativa distribuição das vantagens e ganhos da rede entre seus membros. Em resumo, as redes devem apresentar situações de ganha-ganha ao invés de um jogo de soma-zero<sup>39</sup>.

Aprofundando-se no objeto, apresenta o caso sob estudo, que consignou uma tentativa mineira, dividida em três etapas, de construção de uma rede formal de gestão e emprego de aeronaves públicas. Denominada Comando de Aviação do Estado - COMAVE, essa experiência apresenta alguns resultados positivos e outros negativos, como se verá.

---

<sup>39</sup> Dentro da Teoria dos Jogos, um jogo de soma-zero (*zero-sum*), ou situação de ganha-perde (*win-lose situation*) indica a conjuntura em que o aumento dos ganhos de uma parte significará a redução dos ganhos da parte antagonista (VON NEUMANN; MORGENSTERN, 2007). De maneira oposta, um jogo de soma-não-zero (*non-zero-sum*), também conhecido como situação de ganha-ganha (*win-win situation*), indica aquelas circunstâncias em que as partes, através da cooperação, conseguem produzir o aumento dos resultados para todos os envolvidos, antes do atingimento de um ótimo de Pareto (POUNDSTONE, 1993).

Para melhor caracterização do objeto da pesquisa, os dados são apresentados inicialmente do ponto de vista da regulamentação jurídica. Posteriormente, são apresentados do ponto de vista da evolução na operação, medida pelo número de horas voadas; das finanças, conforme o orçamento reservado à atividade; e do custo, aferido pelos valores efetivamente despendidos. Complementarmente, foram analisadas as contratações conjuntas realizadas na vigência das duas primeiras fases dessa tentativa de estabelecimento de uma rede integrada.

Muitas das questões tratadas têm um caráter eminentemente técnico, tanto do ponto de vista da gestão da aviação, como do ponto de vista do orçamento público. Todavia, essas informações se fizeram essenciais na construção de um conhecimento mais amplo sobre o caso analisado. Isso porque o tratamento dos dados relativos à forma como o COMAVE evoluiu, desde sua criação, demonstram como o *design* da rede produziu resultados palpáveis, amoldados a esse desenho. Por outro lado, foi possível também verificar um movimento antagônico, em que as normativas e o desenho da rede se amoldaram às políticas institucionalizadas e às respostas de cada órgão envolvido.

Tais respostas, que incluíram a resistência à mudança, eram até certo ponto esperadas por se tratarem de organizações altamente burocráticas e com um peso institucional muito grande junto ao governo estadual, como é o caso das polícias civil, militar e o corpo de bombeiros, conforme as características estudadas de forma mais detida no capítulo 2.

Espera-se que os dados apresentados possam corroborar, de maneira empírica, essas expectativas, o que justifica a sua inserção no trabalho. Ademais, o uso das informações técnicas no corpo do texto, embora tenda a inicialmente torná-lo mais árido, visa dar ao leitor todas as ferramentas possíveis para compreender o caso em análise, justamente no fito de tornar mais acessível o tema.

Assim, parte-se de quatro áreas para a análise do desempenho individual de cada um dos integrantes da rede no período avaliado: o operacional, o orçamentário, o financeiro e o contratual. Do ponto de vista operacional, foi realizada uma pesquisa dentre aquelas instituições públicas mineiras que operaram aeronaves no período imediatamente anterior e durante as tentativas de formalização da rede.

Foram avaliados os quantitativos de horas voadas por cada aeronave, bem como o número de missões desempenhadas no período. Nos órgãos em que havia disponibilidade desse dado, a pesquisa quantitativa foi complementada com um aspecto qualitativo, ligado ao motivo de cada missão executada.

Do ponto de vista orçamentário, foi desenvolvida uma pesquisa quantitativa dentro das Leis Orçamentárias Anuais do estado de Minas Gerais, tanto com relação aos valores totais no orçamento de cada órgão operador de aeronaves, como em relação específica à atividade aérea.

Do ponto de vista financeiro, foi utilizado o Portal de Transparência das contas públicas estaduais para comparar os gastos efetivamente despendidos com os elementos-item tipicamente ligados à gestão e operação aérea, tais como a aquisição de combustível aeronáutico, serviços e peças para manutenção de aeronaves e contratação de seguro aeronáutico.

Já quanto ao ponto de vista contratual, foi realizada pesquisa junto ao Portal de Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, visando identificar os custos básicos de contratação dos insumos analisados no item anterior, avaliando se houve contratações conjuntas entre os órgãos e, nesse caso, se ela teria resultado em ganhos de escala.

Nesse sentido, o conjunto de dados, dividido entre as quatro áreas acima, construiu um quadro sobre os ganhos efetivos e as possibilidades aproveitadas ou perdidas que o breve momento de integração proporcionou. Tais análises serviram de base para o entendimento, ao menos parcial, das razões que causaram alto grau de resistência à formação de uma rede formal, em especial por parte do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil de Minas Gerais.

Os dados foram apresentados através de um texto descritivo e de revisão histórica e da legislação respectiva. Ademais, utilizou-se como estratégias o suporte de quadros, tabelas e gráficos, visando potencializar sua análise e melhor compreensão.

Finalmente, foram carreadas entrevistas com gerentes de médio escalão<sup>40</sup> dentre algumas das instituições envolvidas. A escolha desse público-alvo foi orientada pela hipótese inicial de que os ocupantes dos mais altos postos nas organizações apresentariam uma visão institucionalizada dos fatos, o que poderia contaminar suas impressões pessoais. Ademais, julgou-se que haveria o risco de que suas respostas, mesmo garantido o anonimato e o sigilo, contivessem mais o discurso formal externo das organizações do que opiniões.

Considerando que o público seria composto de membros de instituições com diferenças marcantes em sua identidade organizacional - algumas civis, outras militares, algumas autárquicas e outras ligadas à administração direta do estado -, decidiu-se pela adoção do método de entrevista não-estruturada (LAVILLE; DIONNE, 1996). Nesse cenário, os entrevistados foram abordados inicialmente a respeito de suas percepções gerais sobre o tema da pesquisa, de forma que as entrevistas foram se moldando aos principais pontos e se aprofundaram conforme as respostas iam se apresentando.

As perguntas-chave apresentadas envolveram a opinião do entrevistado sobre quais seriam os benefícios da atuação em rede proporcionada desde a criação do COMAVE. Em seguida, foram apresentadas perguntas sobre a percepção do entrevistado se houve ganho de eficiência operacional, orçamentária e/ou financeira com o processo de integração em rede. Posteriormente, a entrevista buscava verificar se o haveria pontos negativos surgidos a partir da operacionalização do COMAVE e se os pontos positivos e negativos teriam atingido os órgãos em níveis diferentes e se havia no entrevistado sentimento de que alguma instituição havia sido mais beneficiada.

---

<sup>40</sup> Considera-se burocracia de médio escalão como a dos setores responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação de políticas públicas. Tratam-se dos atores que desempenham função de gestão e direção intermediária, tais como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores em instituições públicas ou privadas. O burocrata de médio escalão pode ser visto, pois, como o “elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas” (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 13).

Finalmente, a entrevista questionava se houve resistência por parte da instituição à qual pertencia o entrevistado em ceder poder ou influência durante o desenho do COMAVE e, que poderia ter levado as demais instituições a se afastarem do projeto e, nesse contexto, se o entrevistado poderia apontar os fatores que levaram a PCMG e o CBMMG a se retirarem do COMAVE em 2019. O processo metodológico completo adotado ao longo das entrevistas foi descrito de forma detalhada como apêndice.

Visando atingir os objetivos acima expostos, esse capítulo foi dividido em quatro seções, sendo a primeira dedicada à apresentação de um histórico da integração da aviação pública em Minas Gerais. A segunda, volta-se à discussão sobre a atual regulamentação jurídica e o estágio atual em que se encontra a rede. A terceira, traz a análise dos escopos operacional, financeiro e orçamentário. Finalmente, a quarta seção trata da análise dos resultados encontrados.

## **5.2 Integração da aviação pública em Minas Gerais**

Em Minas Gerais, diversas formas de emprego compartilhado de recursos aéreos foram registradas ao longo dos últimos trinta anos. Algumas dessas parcerias foram formalmente registradas e outras não. Dentre as redes formais foram identificados acordos entre a Secretaria de Estado de Saúde e as polícias militar, civil e corpo de bombeiros, ainda no início dos anos 2000. Esses acordos previam a utilização de aeronaves do CBMMG e PMMG no transporte de órgãos e equipes do sistema MG Transplantes.

Segundo um dos entrevistados, esses acordos para utilização de aeronaves no transporte de órgãos e equipes médicas do sistema de transplantes eram precários, pois não existia um protocolo conjunto. Por outro lado, outro entrevistado apontou que “o empenho de aeronaves [públicas] para esse fim sempre foi feito de maneira simplificada” (ENTREVISTAS..., 2021).

Também foram verificadas parcerias bilaterais como o Termo de Desconcentração de Créditos Orçamentários iniciado em 1998 entre a Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG - e o Instituto Estadual de Florestas - IEF - para gestão dos recursos aéreos deste. Também se constatou um convênio entre a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais - SES e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG - que resultou na aquisição de helicópteros e aviões operados pelo último em missões de transporte pré e inter-hospitalar.

Essas duas últimas situações, em que o IEF e a SES repassaram seus créditos orçamentários para que outra instituição, a PMMG e o CBMG respectivamente, adquirissem e fizessem a gestão do emprego e da manutenção de aeronaves, provavelmente decorreram da noção de que haveria uma vantagem na atuação em rede. Isso porque o resultado primordial dessas parcerias foi a consecução dos objetivos de um órgão do Estado, facilitado pelo emprego do conhecimento técnico e da estrutura logística de outro.

De igual maneira, é possível intuir que os órgãos convenientes que possuíam o numerário disponível para aquisição de aeronaves teriam dificuldade em conceber, do zero, uma estrutura de Unidade Aérea independente e, principalmente, qualificar profissionais para atuarem na administração logística e na pilotagem. Assim, aponta-se que, a despeito de não haver sido feito um aprofundamento quantitativo a respeito, certamente, houve algum ganho de escala indutor da formação dessas redes.

Todavia, a consulta aos diários de bordo de aeronaves da PMMG, por exemplo, permite verificar que ainda nos anos de 2015 houve transporte de pessoal técnico de secretarias como a do desenvolvimento e, também, da Assembleia do Estado de Minas Gerais, para participação em reuniões setoriais que ficaram conhecidas como “Fóruns Regionais”<sup>41</sup>.

Em resumo, ao se verificar o quadro existente nas primeiras duas décadas dos anos 2000 em Minas Gerais, é possível identificar uma rede informal (KLIJN; KOPPENJAN, 2016) estabelecida entre: instituições operadoras de aeronaves; outras que possuíam os meios para sua aquisição, mas escolheram repassar a gestão da frota às primeiras; e um terceiro grupo de setores do governo e autarquias que não possuíam aeronaves, mas eventualmente se utilizavam do meio aéreo, especialmente no transporte de pessoal.

---

<sup>41</sup> Os Fóruns Regionais de Governo, vinculados à Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado, foram criados por meio do Decreto Estadual 46.774, de 9 de junho de 2015 e se deram em Minas Gerais durante a gestão do ex-governador Fernando Pimentel. Eles se propunham a realizar audiências públicas envolvendo representantes da gestão estadual, dos municípios visitados e da própria população local (MINAS GERAIS, 2015).

Essa ideia é corroborada pela impressão de diversos entrevistados que deixaram claro que consideram que, de uma maneira informal, sempre existiu uma rede integrada entre os órgãos possuidores de aeronaves no estado. Um dos entrevistados, por exemplo, afirma que existe troca de peças e combustível, que ocorre há anos entre os órgãos e outro complementou dizendo que sempre houve algum nível de coordenação, até mesmo para evitar a sobreposição de esforços (ENTREVISTAS..., 2021).

Por outro lado, considerando as características do mercado de aviação brasileiro, o número de fornecedores de serviços especializados em manutenção e suprimento com peças, bem como na contratação de seguros, é bastante limitado (MONTEIRO, 2008; ASSIS *et al.*, 2017). Complementarmente, a existência em solo nacional de apenas um grande fabricante de aviões - a Embraer - e um grande fabricante de helicópteros - a Helibras, (GOMES; FONSECA, 2014; OLIVEIRA; NOGUEIRA, 2017) levou ao longo dos anos a uma padronização de modelos utilizados pelos órgãos públicos mineiros. Como apontado por Frotté e Henkes (2021), essa conjuntura tenderia a criar uma perspectiva de comutabilidade entre procedimentos operacionais e a possibilidade de empréstimo de peças, apoio com abastecimento e treinamento de tripulantes.

Na medida em que os quatro maiores operadores aéreos públicos do estado, CBMMG, GMG, PCMG e PMMG, utilizavam-se da mesma rede de oficinas e possuíam uma esquadrilha com modelos de mesmo fabricante, especialmente no caso dos helicópteros, uma rede informal também se estabeleceu, então, nessas situações de apoio mútuo.

Ainda assim, até o ano de 2017, não havia sido registrada no estado de Minas Gerais nenhuma tentativa de unificar totalmente a gestão das aeronaves públicas. Com isso, foram desenvolvidos processos sem uma coordenação centralizada. Um entrevistado recorda, inclusive, que já houve casos em que duas aeronaves decolaram para realizar a mesma missão de socorro e afirma que, em sua opinião, existe uma espécie de concorrência entre a PMMG e o CBMMG na área da aviação (ENTREVISTAS..., 2021).

Essa falta de coordenação, conforme os levantamentos apresentados nas seções anteriores, geralmente leva a desperdícios e perda de eficiência. Em igual sentido, ela vai de encontro a um dos principais objetivos da formalização da rede, que seria o de garantir mais racionalidade ao sistema, evitando sobreposição de esforços.

### **5.3 Comando de Aviação do Estado: surgimento, regulamentação jurídica, saída da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros e estado atual**

#### **5.3.1 Surgimento e *design* inicial da rede**

A constatação inicial sobre o caso, especialmente sobre as motivações por detrás das tentativas de implementar uma rede entre os operadores de aeronaves públicas no estado de Minas Gerais, se ligam a uma crise financeira por qual passava o estado durante toda a segunda década dos anos 2000<sup>42</sup>.

Visando encontrar soluções que garantissem, por um lado, a gestão sustentável dos recursos logísticos, e por outro, a manutenção do provimento de serviços públicos ligados à aviação, o governo do estado de Minas Gerais publicou o Decreto Estadual 47.182, de 08 de maio de 2017 (MINAS GERAIS, 2017a), o qual previa a gestão centralizada dos recursos aéreos de secretarias e dos órgãos autônomos do Poder Executivo em um órgão que passou a se chamar Comando de Aviação do Estado - COMAVE.

Até aquela data, o estado de Minas Gerais contava com 07 (sete) órgãos possuidores de aviões e/ou helicópteros sendo eles:

- a) Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG);
- b) Gabinete Militar do Governador (GMG);
- c) Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG);
- d) Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG);
- e) Secretaria de Estado de Agr, Pec. e Abast. de Minas Gerais (SEAPA);
- f) Secretaria de Estado de Meio Amb. e Des. Sust. de Minas Gerais (SEMAD);
- g) Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES).

---

<sup>42</sup> Conforme dados do Portal de Transparência do Tesouro Nacional (BRASIL, 2022b) e das contas públicas estaduais (MINAS GERAIS, 2022b), após um período de variação negativa do PIB no início dos anos 2010, seguido de fraca recuperação posterior, Minas Gerais atingiu em 2016 uma dívida pública líquida equivalente a 199,79% da receita corrente líquida - RCL, criticamente próximo do teto previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fixado em 200% (BRASIL, 2000). Apoiado na decisão do STF que suspendeu o pagamento de parcelas da dívida com a União (BRASIL, 2021b), em 2020 o estado de Minas Gerais ainda gastou 9,1 bilhões de reais com amortização e pagamento de juros da dívida, ou quase 10% de sua receita corrente, mantendo naquele ano fiscal a dívida em 188,5% da RCL.

Verifica-se, todavia que, destes, apenas o CBMMG, o GMG, a PCMG e a PMMG eram operadores plenos de aeronaves, detendo em seus quadros tripulantes técnicos e hangares. Os demais, apesar de possuírem aeronaves, repassavam a sua operação ao CBMMG ou à PMMG.

A análise do Decreto Estadual 47.182 leva a concluir que, com a criação do COMAVE, buscava-se melhorar a qualidade do gasto, potencializar e otimizar o emprego de aeronaves, aumentar a capacidade da malha aérea pública e evitar a sobreposição de esforços. Inserido na estrutura orgânica da PMMG, conforme disposto no artigo 1º do decreto, o COMAVE recebeu a função de gerir a utilização de aeronaves por todos os demais órgãos do estado, havendo inclusive a previsão no parágrafo único do art. 2º do texto legal de que estruturas físicas existentes para hangaragem e funcionamento administrativo das unidades aéreas de algumas das demais instituições passassem a se vincular ao órgão. Da mesma forma, por força do art. 5º da norma, os “pilotos, tripulantes operacionais, mecânicos de aeronave e técnicos de apoio de solo, necessários à execução das atividades aéreas” que compunham as instituições militares estaduais, seriam vinculados ao COMAVE (MINAS GERAIS, 2017a).

A tabela 4 apresenta as aeronaves operadas pelas instituições militares estaduais à época da publicação do decreto e que seriam incorporadas ao patrimônio do COMAVE e, com isso, seriam indiretamente repassadas à PMMG:

**Tabela 4 - Aeronaves repassadas ao COMAVE pelo Decreto 47.182 - MINAS GERAIS - 2017**

<b>INSTITUIÇÃO MILITAR OPERADORA</b>	<b>TIPO DE AERONAVE</b>	<b>PROPRIETÁRIO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
POLÍCIA MILITAR	HELICÓPTERO	PMMG	7
	AVIÃO	PMMG	3
	AVIÃO	SEAPA	1
CORPO DE BOMBEIROS	HELICÓPTERO	CBMMG	2
	HELICÓPTERO	SES	1
GABINETE MILITAR	AVIÃO	GMG	1
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>15</b>

**Fonte:** Minas Gerais (2017a).

Por força da norma, o órgão se tornou, ainda, responsável pelo atendimento às demandas de todas as demais entidades do Executivo mineiro que não possuíam aeronaves, passando a coordenar o apoio aos órgãos usuários dos recursos aeronáuticos que não detinham aeronaves próprias.

Todavia, em que pese o desenho original do COMAVE prever a gestão de toda a frota de aeronaves públicas do estado de Minas Gerais, inclusive com a transferência de todas as aeronaves e veículos de apoio ao órgão, tal medida nunca foi levada a efeito, havendo sido revogada menos de trinta dias após a publicação do texto original da peça legislativa (MINAS GERAIS, 2017b).

Com isso, a primeira tentativa no estado de Minas Gerais de se criar alguma forma de gestão unificada das aeronaves se encerrou prematuramente e sem sucesso, na medida em que alguns dos órgãos envolvidos sentiram-se ameaçados em seus projetos de posicionamento estratégico diante da perda total do controle sobre sua aviação. Tal fato vai ao encontro do que foi discutido na revisão de literatura, em especial conforme Jooste e Scott (2012) e Torfing e Sørensen (2014).

Esse ponto é, também, corroborado pela posição de um dos entrevistados, que destacou como “no começo, toda mudança traz insegurança” e que “todos em seu setor ficaram apreensivos, achando até mesmo que a área de aviação de sua instituição iria acabar” (ENTREVISTAS..., 2021).

Uma hipótese levantada a esse respeito foi de que, talvez, o principal erro de desenho no momento da implementação do COMAVE tenha sido entregar toda a estrutura da rede para o comando de um Coronel da PM (ENTREVISTAS..., 2021). Considerando que a governança em rede pressupõe participação e inclusão (KLIJN; KOPPENJAN, 2016; TORFING; SØRENSEN, 2014), essa centralização seria frontalmente contrária à noção do processo decisório compartilhado, típico das matrizes multi-institucionais (PROVAN; KENIS, 2008).

Em um segundo momento, observa-se que foi tentada uma solução intermediária, em que as aeronaves, veículos de apoio, pilotos e hangares permaneceram no patrimônio de cada um dos órgãos envolvidos. Nesse modelo, composto a partir de uma resolução conjunta assinada pelos dirigentes máximos de cada instituição (MINAS GERAIS, 2017c), o COMAVE passaria a atuar como um órgão de coordenação do emprego dos recursos, recebendo de forma unificada os acionamentos que requeressem o uso de aeronaves em todo o estado e despachando os aviões e helicópteros de uma das instituições que compõem a rede, conforme protocolos unificados. Outra proposta dessa solução intermediária foi a realização de aquisições conjuntas através do fomento à adesão entre os órgãos a registros de preços de instituições de maior porte, assim como a sugestão de estabelecimento de contratos unificados visando criar um ambiente de ganho de escala.

Dentro dessa nova visão, houve uma integração profunda na operação aérea da PMMG e do GMG que praticamente fundiram suas unidades aéreas em um esforço coordenado. De igual maneira, o COMAVE permaneceu como operador de aeronaves da SEAPA, da SEMAD e de parte da frota da SES.

Todavia, apesar de participarem do projeto na primeira versão da norma e terem sido mantidos no COMAVE durante essa segunda fase, foram posteriormente excluídos o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil, conforme Decreto 47.696, de 02 de agosto de 2019 (MINAS GERAIS, 2019d), o que demonstra que houve resistência à implementação de uma forma de gestão centralizada em um órgão único, dado que poderia acarretar em perda de autonomia pelos demais, mesmo com a garantia de manutenção da frota no patrimônio de cada órgão.

### **5.3.2 Regulamentação jurídica inicial**

O decreto de criação do COMAVE prevê em seu artigo 1º que o COMAVE, estabelecido na estrutura da PMMG, passaria a ser o responsável pela gestão centralizada dos recursos aéreos a de secretarias e dos órgãos autônomos do Poder Executivo em um órgão denominado. (MINAS GERAIS, 2017a).

Com isto, incidentalmente afetou a própria estrutura da Polícia Militar de Minas Gerais, visto que o seu Comando de aviação do estado transmutou-se em um órgão de dupla natureza, sendo tanto uma unidade operacional da PMMG como um órgão gestor no nível estadual.

Por outro lado, previu-se no artigo 3º que, com a concentração de contratos no COMAVE e a consequente gestão centralizada de empenhos e liquidações, seria necessário realizar a suplementação do orçamento da PMMG no ano de 2017 (MINAS GERAIS, 2017a). A respeito desta cláusula, como se verá adiante, a suplementação não ocorreu de imediato e, em igual medida, não acompanhou o avanço do empenho das aeronaves em apoio aos órgãos do executivo.

Quanto aos processos de contratação unificada, o artigo 4º elege, inicialmente, o sistema de registro de preços como solução que manteria a independência financeira das instituições na expectativa de redução de custos pelo ganho de escala com compras em maior volume:

Art. 4º – Os processos de contratação de bens e serviços, na modalidade de registro de preço, afetos às atividades aéreas, serão realizados de forma centralizada no Comave.

§ 1º – As secretarias e os órgãos autônomos do Poder Executivo ficam obrigados a aderir às atas de registro de preço realizadas pelo Comave.

§ 2º – A não adesão à ata de registro de preços de que trata o § 1º deverá ser justificada pelo dirigente máximo do órgão, com base em alternativa mais vantajosa para a administração pública. (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1).

Em relação aos critérios de emprego e controle do uso das aeronaves, o decreto estabelece no artigo 6º que “O uso das aeronaves das secretarias e órgãos autônomos do Poder Executivo ocorrerá mediante comunicação prévia de voo”, dando ao COMAVE prazo de sessenta dias para promover a regulamentação do texto legal e ressaltando as aeronaves previstas no inciso I do art. 3º do Decreto nº 44.028, de 19 de maio de 2005 (MINAS GERAIS, 2017a).

A ressalva se justificaria por motivos de segurança, tendo em vista que as aeronaves do inciso I seriam as destinadas ao transporte do Governador do Estado de Minas Gerais:

Art. 3º - As aeronaves do Estado dividem-se em dois grupos:

I - grupo de aeronaves de transporte especial; e

II - grupo de aeronaves de transporte geral.

§ 1º As aeronaves do grupo de **transporte especial destinam-se ao atendimento do Governador do Estado**, em deslocamento de qualquer natureza, por questões de segurança (MINAS GERAIS, 2005, *grifo nosso*).

Para regulamentar o COMAVE, todos os sete órgãos, que à época eram possuidores de aeronaves, assinaram a Resolução Conjunta 4.589, de 01 de agosto de 2017, quais sejam, PMMG, CBMMG, PCMG, SEMAD, SEAPA, GMG e SES (MINAS GERAIS, 2017c).

Verifica-se pela análise teleológica da resolução que, com a criação do COMAVE, buscou-se melhorar a qualidade do gasto e otimizar o emprego de aeronaves, evitando a sobreposição de esforços. Essa facilitação do emprego lógico, eficiente e econômico dos recursos aéreos, visando melhoria do gasto público, foi prevista no art. 3º da Resolução Conjunta 4.589 como foco da gestão centralizada das aeronaves:

Art. 3º A gestão centralizada das aeronaves vinculadas às Secretarias de Estado e aos Órgãos Autônomos do Poder Executivo consiste na facilitação do emprego lógico, eficiente e econômico dos recursos aéreos do Estado de Minas Gerais com foco em:

- I - melhorar a qualidade dos gastos públicos;
- II - potencializar e otimizar o emprego das aeronaves;
- III - aumentar a capacidade de cobertura da malha aérea para o interior do Estado;
- IV - unificar os registros de voos com aeronaves do Estado;
- V - evitar sobreposição de esforços das Secretarias de Estado e dos Órgãos Autônomos do Poder Executivo; e
- VI - garantir e preservar a autonomia das Secretarias e Órgãos Autônomos (MINAS GERAIS, 2017c).

O conceito legal dessa “gestão centralizada” da frota aérea é apresentado no parágrafo único do mesmo art. 3º, sendo extraído da disposição do que ela compreende:

Art. 3º [...]

Parágrafo único. A gestão centralizada compreende:

- I - a **atuação articulada** com as Secretarias e Órgãos Autônomos do Poder Executivo para atendimento à demanda de uso compartilhado de aeronaves do Estado;
- II - a atribuição de **fomentar o aperfeiçoamento do registro de voo**;
- III - a responsabilidade pela realização de procedimentos de aquisição de bens e serviços, **na modalidade de registro de preços**, mediante consulta pelo Comave e manifestação formal do interesse comum das Secretarias e Órgãos Autônomos do Poder Executivo que possuam aeronave vinculada; e
- IV - o fomento à aquisição de bens e serviços, de forma centralizada, **nas demais modalidades de licitação**, observado o procedimento de que trata o inciso III (MINAS GERAIS, 2017c, *grifo nosso*).

Nos artigos 4º e 5º da Resolução Conjunta, apresenta-se uma importante responsabilidade das aeronaves dos órgãos que compõem o COMAVE, qual seja: o transporte de servidores em missão oficial, realizado pelas aeronaves classificadas como de transporte geral dentro da tipologia da norma. Segundo o inciso II do art. 5º considera-se como Transporte Geral “as atividades aéreas destinadas ao atendimento [...] (de) agentes públicos, quando em missão oficial do Estado” (MINAS GERAIS, 2017c).

Além deste, o rol de atividades previsto no inciso III do art 5º apresenta as ações consideradas, para todo fim, como dentro do conceito de Multimissão:

Art. 5º [...]

- a) policiamento ostensivo,
- b) policiamento investigativo,
- c) ações de inteligência,
- d) apoio ao cumprimento de mandado judicial;
- e) controle de tumultos, distúrbios civis e motins;
- f) escoltas e **transporte de dignitários**, presos, valores e cargas;
- g) suporte Aéreo Avançado de Vida – SAAV,
- h) transporte de órgãos e tecidos humanos;
- i) resgate;
- j) busca e salvamento terrestre e aquático;
- l) controle de tráfego rodoviário, ferroviário e urbano;
- m) prevenção e combate a incêndios florestais e urbanos;
- n) fiscalização, monitoramento e regularização ambiental; e
- o) patrulhamento urbano, rural, ambiental e de mananciais. (MINAS GERAIS, 2017c, *grifo nosso*).

Assim, como dito, no ano de 2019 foi expedido novo decreto estadual, alterando a composição do COMAVE de forma que foram excluídos do órgão a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar (MINAS GERAIS, 2019d).

### 5.3.3 Saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil

Todos os artigos da legislação que cria o COMAVE foram apresentados aqui com a redação em consonância com as alterações propostas pelo Decreto 47.196, de 30 de maio de 2017. A norma foi alterada cerca de 20 dias após a edição inicial, trazendo aperfeiçoamentos que atendiam aos anseios das instituições envolvidas na criação do COMAVE.

A principal modificação da revisão legal se deu no intuito de conservar a independência administrativa dos órgãos operadores de aeronaves no estado de Minas, mantendo os recursos humanos e logísticos da aviação vinculados à sua instituição de origem. A supressão da transferência patrimonial das aeronaves para a PMMG tornou desnecessária, ainda, a vinculação de pilotos, tripulantes operacionais, mecânicos de aeronave e técnicos de solo ao COMAVE.

Como dito acima, uma fonte de resistência à implantação de uma rede formal entre as instituições teria sido a questão da coordenação e controle por parte do COMAVE sobre os voos executados pelos demais membros da rede. Esse ponto é bem destacado em uma das entrevistas. Segundo o entrevistado, “foi instalado nas aeronaves do GMG o mesmo sistema que a PMMG estava adquirindo, que faz o monitoramento em tempo real da localização das aeronaves e gera diários de bordo de maneira totalmente digital, reduzindo a produção de papel”. Apesar disso, contudo, a PCMG e o CBMMG se recusaram, mesmo durante a vigência completa do COMAVE, a aderirem (ENTREVISTAS..., 2021).

Esse depoimento sinaliza que o fator principal que gerou resistência dentro do CBMMG e da PCMG e que culminou com a posterior saída destes do COMAVE, pode ter sido a interferência na autonomia dos órgãos, quando da transferência de seus recursos logísticos para um outro membro da rede.

A avaliação da primeira redação dada ao art. 2º do Decreto 47.182, que determinava a transferência das aeronaves e veículos de apoio para a carga patrimonial da PMMG, bem como a vinculação de todas as estruturas físicas de hangaragem ao COMAVE, permite notar que, nessa primeira tentativa de integração, foi eleito o modelo de governança com a escolha de um dos membros da rede para atuar como líder (PROVAN; KENIS, 2008).

Quanto a isso, outro entrevistado pontuou que acredita que para instituições com frota reduzida, como a SEAPA e o IEF, “que não teriam uma visão institucional da aviação própria como estratégica”, o COMAVE nesse modelo poderia ter sido muito vantajoso, tendo em vista a desoneração que tiveram, do ponto de vista administrativo. Ele argumentou, ainda, que o GMG não sofreu um impacto significativo inicial, visto que manteria as aeronaves dedicadas exclusivamente ao transporte do governador. Todavia, a PCMG, cuja aviação passaria a ter subordinação administrativa e o CBMMG, em especial, que teria sua frota aérea subitamente “captada” pela PMMG, sofreriam uma abrupta perda de autonomia. Este fato teria gerado o maior impacto e desgaste na implantação inicial do COMAVE (ENTREVISTAS..., 2021).

Todavia, esse modelo nunca chegou a ser implementado, visto que, em 30 de maio de 2017, foi editado o Decreto Estadual 47.196, alterando a redação do artigo, que passou a determinar que as “instituições militares estaduais” deveriam criar bases integradas no interior do Estado, através da assinatura de termos de cooperação técnica entre si (MINAS GERAIS, 2017b).

Esta nova regra impunha o conceito de bases multimissão, em que as aeronaves seriam distribuídas de forma a cobrir determinada região do estado com serviços integrados nas áreas de segurança pública, atendimento de emergências de saúde, transporte de órgãos, resgates, prevenção e combate a incêndios.

Com este conceito em mente, no dia 02 de agosto de 2018, foi instalada formalmente na cidade de Governador Valadares a sede de uma base regional integrada de aviação de estado - Brave. Essa experiência se deu dentro do conceito de atendimento multimissão, que previa o atendimento pela mesma aeronave de chamados policiais e de resgate aeromédico.

Nota-se, inclusive, que na tentativa de incrementar a ideia de integração, a aeronave utilizada pela PMMG nesta base foi plotada com uma identificação visual diferente dos padrões individuais de cada esquadrilha, que não indicava de forma heráldica a qual instituição a aeronave pertencia:

**Figura 01** - Diferença entre o esquema de plotagem de aeronaves da PMMG e do COMAVE - MINAS GERAIS - 2018



**Fonte:** acervo da PMMG

Importa destacar, porém, que não foram encontrados durante a pesquisa dados relativos à integração real nas bases implantadas durante a vigência do Decreto 47.182 com sua redação original, tanto pela PMMG que iniciou operações em Governador Valadares e Poços de Caldas, como pelo CBMMG, que implantou um hangar em Varginha.

Em igual sentido, a plotagem acima, definida como padrão para as aeronaves que fossem utilizadas em operações integradas, nunca foi assumida pelo CBMMG e pela PCMG, apesar de ter sido aplicada a aeronaves da PMMG e da SEMAD.

Verificou-se, inclusive, que houve tratativas para a implantação de um sistema de base mista em Montes Claros, em que haveria alocação de dois recursos de asas rotativas, um da PMMG e outro do CBMMG, cada um tripulado por pessoal da própria instituição de origem. Apesar de não ter sido levada a cabo, a própria natureza dessas discussões iria contra alguns dos princípios básicos geradores de vantagens pela formação de redes, levantados durante a revisão de literatura (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011). Isso porque uma base em que fisicamente fossem mantidas duas aeronaves, operadas de forma praticamente independente pelas instituições, não teria potencial de ganho de escala e de maior eficácia no aproveitamento dos recursos logísticos, que são justamente os objetivos de uma rede.

Ainda assim, mesmo diante dessas alterações, aparentemente as três maiores instituições envolvidas no projeto não lograram êxito em alcançar um consenso quanto ao estabelecimento formal da rede, com uma estrutura integrada. Esse fato talvez se ligue à divergência entre o próprio objetivo estratégico de cada um desses órgãos, o que levaria à necessidade de estabelecimento prévio de habilidades específicas para a atuação em rede (AGRANOFF; MCGUIRE 2001; PROVAN; KENIS, 2008).

Em outro ângulo, também pode-se avaliar que a escolha do modelo de administração por uma organização líder (PROVAN; KENIS, 2008), eleita dentre os três grandes operadores, pode ter levado à resistência entre as instituições, suas chefias e entre os próprios membros, devido ao medo de perda de espaço decisório ou liberdade de ação, gerando custos de transação na própria atividade de gestão da rede (AGRANOFF, 2012; MCGUIRE; AGRANOFF, 2011).

Com isso, em 02 de agosto de 2019, foi editado pelo governador do estado o novo Decreto estadual 47.696, que dessa vez excluía definitivamente as aeronaves do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil da rede formal que integrava o COMAVE.

Assim, apesar de não ter causado o esvaziamento completo da rede integrada, visto que manteve a operação unificada entre os demais órgãos que inicialmente compunham o COMAVE, a saída do CBMMG e da PCMG marcou o fim de um segundo momento da integração das operações aéreas públicas em Minas Gerais.

### 5.3.4 Estágio atual

Atualmente, o COMAVE segue operando com sua natureza dupla: de entidade líder, gestora da rede de operações aéreas pública em Minas Gerais, e de Comando Intermediário dentro da estrutura interna da PMMG. Com isso, essa última instituição acabou por absorver algumas aeronaves que antes eram de operação de outros órgãos, como a SEAPA e o Gabinete Militar do Governador.

Na parte dos ganhos de eficiência como produto da formalização da rede, é possível destacar os leilões de aeronaves realizados pelo governo de Minas Gerais após a criação do COMAVE. Entre 2018 e 2020, foram colocados à venda um avião à jato, um helicóptero mono-turbina e um avião bi-motor à pistão. Em caminho semelhante, um avião mono-motor de pequeno porte, que havia sido cedido para uso da PMMG pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas foi devolvido, sendo posteriormente posto em alienação.

Nesse contexto, o helicóptero leve, prefixo PT-YAP, antes pertencente à PMMG e utilizado no atendimento de ocorrências, foi arrematado por 690 mil reais (MINAS GERAIS, 2019b). Já o jato modelo LearJet 35A, prefixo PT-LGW, que servia como aeronave secundária para uso do governador, foi leiloado por R\$ 2,2 milhões de reais em março de 2019 (MINAS GERAIS, 2019c). Já em setembro de 2021, o avião modelo Embraer Sêneca III, prefixo PP-EPA, que originalmente pertencia à SEAPA e foi repassado ao COMAVE quando de sua criação, foi vendido por 490 mil reais (SEPLAG, 2021).

Todavia, é necessário ressaltar que, outras aeronaves que encontravam-se nos planos para serem alienadas desde 2014, como o avião King Air, prefixo PP-EJO, e o helicóptero bi-turbina, prefixo PP-EPO (SOUTO, 2015), nunca foram leiloadas. Essas máquinas eram consideradas inservíveis devido aos excessivos gastos para reparo e manutenção, respectivamente. Em ambos os casos, as aeronaves foram transferidas do patrimônio do Gabinete Militar para a Polícia Militar após a criação do COMAVE. Isso demonstra que ou a decisão inicial pelo desfazimento do bem encontrava-se mal planejada ou o COMAVE julgava-se capaz de realizar uma gestão mais efetiva dos custos envolvidos.

Por outro lado, em relação à estrutura atual do sistema, houve uma fusão praticamente completa entre a aviação da PMMG e do Gabinete Militar. Isso pode ser corroborado na impressão de um dos entrevistados, para o qual a estrutura de aviação dessas duas instituições “foi totalmente fundida” e “tudo hoje é COMAVE” (ENTREVISTAS..., 2021).

Essa integração estaria se dando, em especial, através da realização de manutenção orgânica, o que se resumiria, conforme outro entrevistado, no fato de que mecânicos militares ou civis contratados pelo COMAVE, sob a coordenação da PMMG, estariam realizando a manutenção em todas as aeronaves da rede (ENTREVISTAS..., 2021).

Em igual sentido, atualmente ambos os hangares dessas instituições apresentam estética visual e identificação como sendo pertencentes ao COMAVE. Ainda, os policiais militares que encontravam-se cedidos ao GMG para execução de tarefas na Diretoria de Transportes Aéreos passaram a usar fardamento característico das operações aéreas da PMMG, assim como os civis hoje contratados se apresentam com um uniforme contendo a insígnia do COMAVE. Finalmente, as seções de operações, segurança de voo, compras e manutenção de aeronaves de ambas as corporações foram unificadas.

Outra externalidade da rede se relacionaria à segurança de voo, no sentido de que no Gabinete Militar, depois da integração com o COMAVE, os pilotos de avião passaram a voar mais de um tipo de máquina. Isso significou uma alteração profunda, na medida em que anteriormente cada piloto era dedicado a uma única aeronave, o que configura uma conduta mais conservadora (ENTREVISTAS..., 2021).

Sobre a matéria, outro entrevistado informou que na PMMG sempre houve uma cultura entre os pilotos de avião de voo em todos os modelos, desde que dentro da experiência mínima para cada tripulante. Para ele, ao adotar o mesmo sistema no GMG, isso geraria uma maior disponibilidade de aviadores. Em contrapartida, há um aumento do risco de acidentes aeronáuticos quando pilotos operam máquinas similares, mas com parâmetros referenciais distintos, como velocidade exata para decolagem e pouso e, especificamente, procedimentos em caso de emergência (ENTREVISTAS..., 2021).

Assim, até mesmo aeronaves exclusivamente voltadas ao atendimento do Governador do estado de Minas Gerais, como o avião a jato modelo Citation 650, prefixo PT-MGS, e o helicóptero bi-turbina, modelo Dauphin, prefixo PR-DTG, hoje são consideradas como pertencentes à frota do COMAVE. Essas aeronaves, que não constavam da lista inicial de bens repassados ao COMAVE nos termos do anexo único do seu decreto de criação, hoje têm seus contratos de manutenção geridos pelo COMAVE e a PMMG já possui pilotos recebendo treinamento para comandá-las.

A partir do estabelecimento do COMAVE, aeronaves da PMMG passaram a executar missões ligadas à Secretaria Estadual de Saúde. Em 15 de outubro de 2018, foi assinada a Resolução Conjunta SES-MG/PMMG nr. 0238/2018, que instituiu normas técnicas para o acionamento do transporte aéreo da PMMG em apoio às ações e serviços de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018d).

Assim, o COMAVE passara a realizar o Serviço de Atendimento Avançado à Vida, em especial com o transporte de pacientes nos aviões da corporação, que receberam estrutura para serem utilizados como UTI aérea. Ademais, a quantidade de missões para transporte de órgãos e tecidos a serem transplantados também recebeu forte incremento. Com isso, as horas voadas dentro dessa natureza, classificadas pelo COMAVE como de “Apoio Humanitário”, mais que dobraram entre 2018 e 2019.

Tal fato se liga, provavelmente, ao prêmio concedido pelo Ministério da Saúde ao estado de Minas Gerais, ao final de 2019, por alcançar, naquele ano, a maior taxa de crescimento de captação de órgãos no Brasil (GUIRLANDA, 2019). O estado registrou 2.158 operações em 2019, enquanto, em 2018, foram 1.920 procedimentos, um aumento de mais de 12% (GARCIA; PACHECO, 2019).

Essa interpretação é corroborada com base no entendimento de um dos entrevistados que confirmou que, antes da formalização do COMAVE, o sistema MG Transplantes utilizava-se muito de voos comerciais das companhias aéreas regulares, o que mudou significativamente. Atualmente, há uma maior utilização de voos junto à PMMG e o GMG, o que “dá agilidade às missões”, aumentando com isso a capacidade e até o tipo de órgãos que se pode transplantar<sup>43</sup> (ENTREVISTAS..., 2021).

Quanto ao estado atual da transparência com o uso de aeronaves públicas, é necessário observar que não se viu muitos avanços durante o período estudado. Em consulta ao Portal de Transparência do estado de Minas Gerais, verificou-se que o mesmo não permite acesso imediato, via menu na tela principal, a dados relativos à quantidade de voos ou horas gastas com sua esquadilha. Após uma busca ativa no sistema, foram localizados alguns dados relativos a viagens de servidores, mas eles se restringiam à quantidade de diárias pagas e aos gastos com aquisição de passagens em aeronaves particulares.

Ressalta-se como ponto positivo que na seção de “Pessoal” do portal, uma segunda tela, foi identificada uma opção denominada como “Voos do Governador”. As informações cedidas identificam todos os passageiros a bordo e há registros desde 2003. Todavia, os dados se limitam aos voos em que o governador do estado pessoalmente foi listado como passageiro e não há acesso ativo às decolagens com aeronaves públicas transportando autoridades além dele (MINAS GERAIS, 2021c).

---

<sup>43</sup> Conforme observado pelo entrevistado, enquanto alguns órgãos como rins, pâncreas e córneas têm um tempo de perecimento fora do corpo humano superior a 12 (doze) horas, outros como o coração e o pulmão exigem estar transplantados no receptor entre 2 (duas) e 4 (quatro) horas após a remoção. Isso exigiria uma logística muito mais complexa, que requer o uso de helicópteros entre os hospitais e os aeroportos e aviões muito velozes no trajeto entre dois aeroportos. Em Minas Gerais, isso estaria sendo atualmente permitido pela conjunção da malha de helicópteros da PMMG, espalhados em bases desconcentradas nos grandes pólos urbanos e do uso do avião a jato do GMG, que antes era de uso exclusivo do Governador (ENTREVISTAS..., 2021).

Em outra faceta do estágio atual, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros consolidaram sua saída do COMAVE. Já fora da rede formal, o Corpo de Bombeiros seguiu operando, além de suas aeronaves próprias, as pertencentes à Secretaria de Estado de Saúde, havendo inclusive iniciado em 2021 as operações com seu novo avião de prefixo PS-SES. Tal fato demonstra que ainda há uma cisão entre as instituições operadoras públicas de aeronaves em Minas Gerais e que, provavelmente, ainda existem perdas de eficiência causadas pela sobreposição de esforços.

Por outro lado, ainda subsiste a rede informal que envolve todos estes órgãos e, até onde se pode notar, há alguma coordenação realizada dentro dela. Essa coordenação se dá, indiretamente, pelo encaminhamento de demandas com base nas competências legais e, diretamente, pela interação entre as chefias do setor de aviação em cada instituição. Assim, pode-se dizer que há coordenação da rede informal tanto quando a SES decide acionar a polícia ou os bombeiros - coordenação indireta - como quando o Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar, ao receberem um chamado, discutem entre si qual instituição deverá atendê-lo - coordenação direta.

#### **5.4 Análise dos dados e resultados produzidos pela aviação pública mineira**

##### **5.4.1 Evolução das missões com emprego aéreo durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves**

A análise das características das missões aéreas realizadas pelas instituições que compõem a rede de operadores de aeronaves em MG teve como objetivo verificar se houve algum integrante que se beneficiou mais da integração do que os demais. Esse conceito de benefício foi tomado com base na noção de que uma unidade aérea sempre terá, como missão institucional, atender a maior demanda possível.

Complementarmente, dentro das características que poderiam levar a uma resistência dentro do processo de integração em rede, estariam as agendas e políticas empreendidas por cada uma das instituições (AGRANOFF; MCGUIRE 2001). Sendo assim, foram analisados os dados relativos aos voos desenvolvidos entre 2016 e 2019, de modo a permitir um recorte temporal que se iniciasse um ano antes da formalização do COMAVE e perdurasse até o ano que marca a saída do CBMMG e da PCMG.

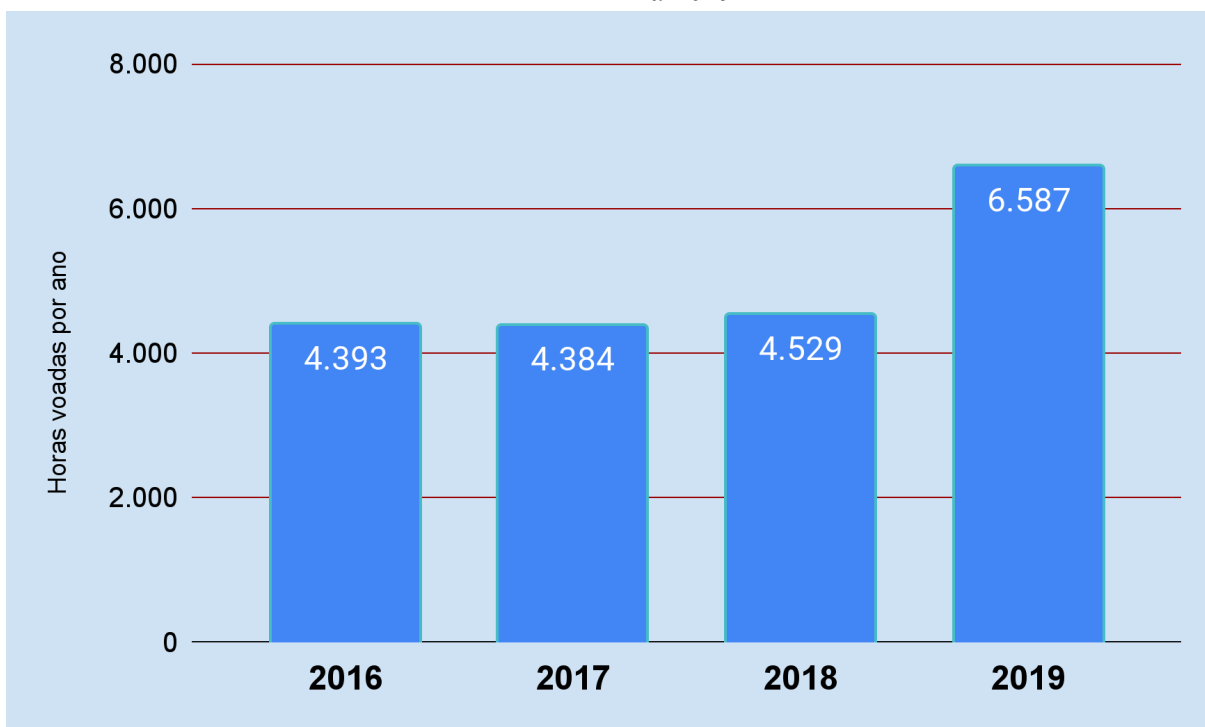
Os dados foram todos solicitados através de pedidos via Lei de Acesso à Informação - LAI, inseridos através do Sistema Eletrônico do Serviço ao Cidadão, disponibilizado pelo governo do estado de Minas Gerais. As solicitações foram inseridas simultaneamente no dia 27 de julho de 2021 e incluíram uma carta de apresentação por parte da coordenação do programa de mestrado da Fundação João Pinheiro.

Considerando as finalidades do presente trabalho, não foi necessário apurar nomes de passageiros, suas funções no Estado ou os destinos de cada voo. Adicionalmente, a unidade temporal máxima requisitada foram os meses de cada ano, o que garantiu a despersonalização dos dados. Das quatro instituições demandadas, apenas a Polícia Civil do estado de Minas Gerais se recusou a fornecer os dados solicitados, sob alegação de que estariam protegidos por sigilo.

Cabe ressaltar a pequena participação da Polícia Civil no montante liquidado em combustível aeronáutico dentro do recorte temporal analisado, com algo entre 4,5% e 3,0% do total. Nesse sentido, seria possível supor que a quantidade de voos operados por ela tenha girado em torno do mesmo patamar, o que faria com que a negativa em fornecer os dados não prejudicasse sobremaneira a pesquisa. Ainda assim, houve recurso à Controladoria Geral do Estado, conforme protocolo 1510 000230202114, que resultou na liberação dos dados em 14 de janeiro de 2022.

Sendo assim, o gráfico 2 apresenta a quantidade de horas despendidas com o voo em aeronaves públicas no estado de Minas Gerais:

**Gráfico 2** - Quantidade de horas voadas com aeronaves públicas - MINAS GERAIS - 2016 a 2019

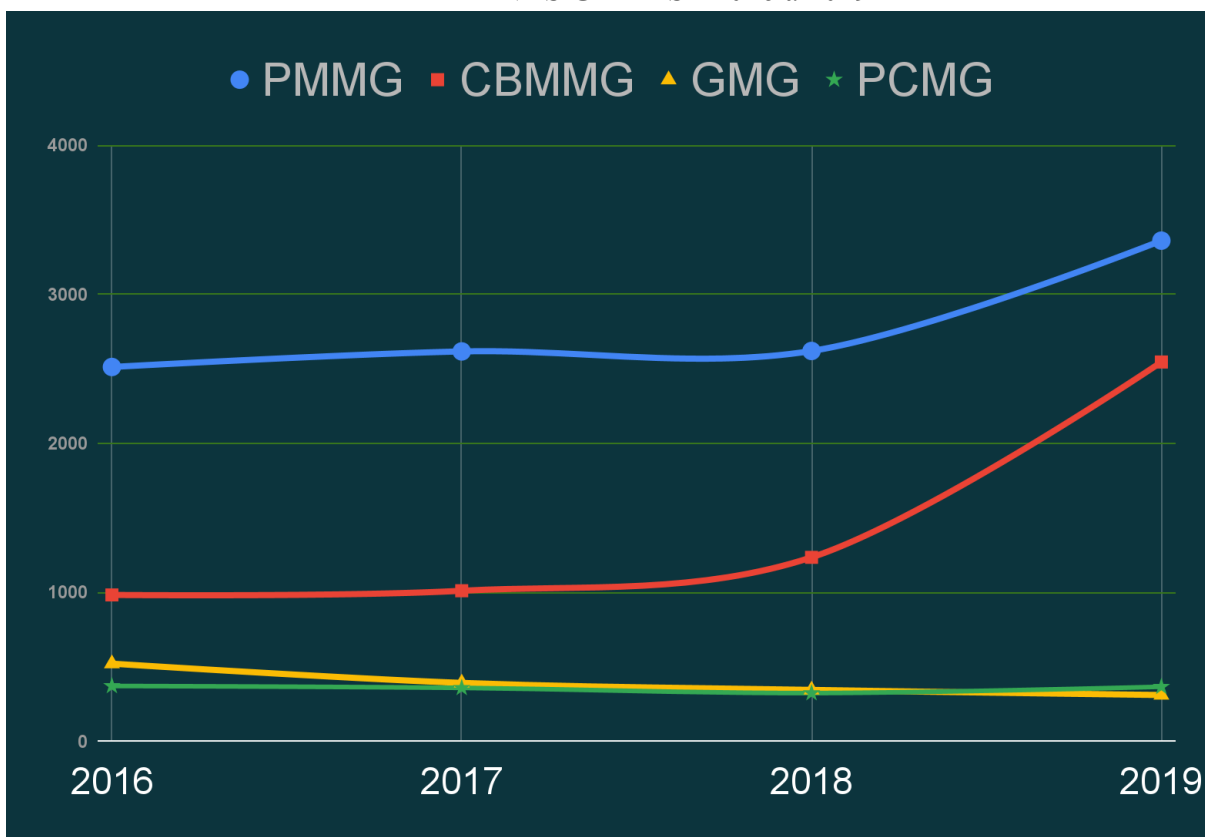


**Fonte:** dados da pesquisa

Nota-se que, considerando os valores agregados, o estado vinha mantendo uma relativa estabilidade no total de horas voadas entre o ano de 2016 (anterior à implantação do COMAVE) e os anos de 2017 e 2018, em que a rede funcionou com todos os seus integrantes iniciais. Todavia, no ano de 2019, em que houve a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil, surge um aumento de cerca de duas mil horas voadas, representando 48% de variação positiva.

Para melhor ilustrar esse fenômeno, o gráfico 3 apresenta a evolução das horas voadas com aeronaves públicas no estado de Minas Gerais, separadas por órgão operador:

**Gráfico 3** - Quantidade de horas voadas com aeronaves públicas, por órgão operador - MINAS GERAIS - 2016 a 2019



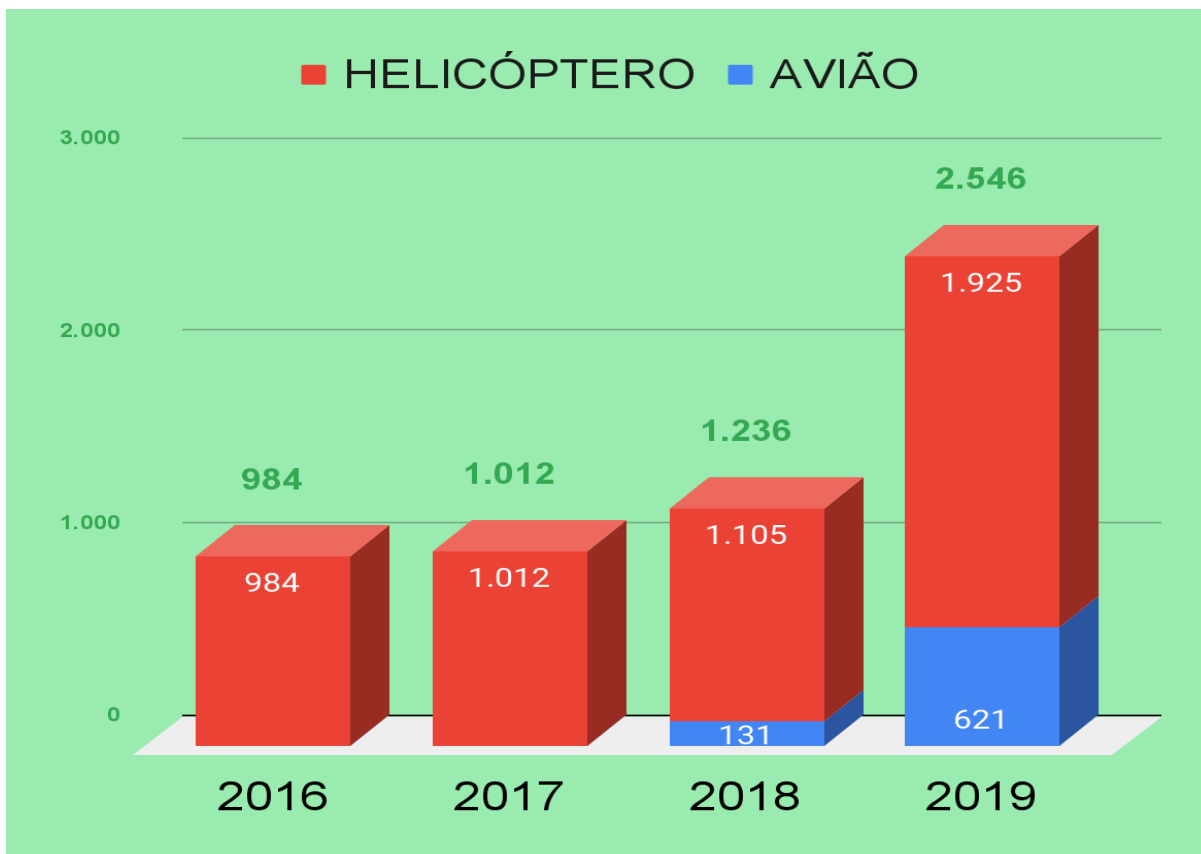
Fonte: dados da pesquisa

Verifica-se dois movimentos marcantes na análise dos dados. Primariamente, é possível notar que tanto a Polícia Militar quanto o Corpo de Bombeiros tiveram uma marcante elevação no número de horas voadas dentro do período, com destaque para o ano de 2019. Neste quadro, destaca-se o Corpo de Bombeiros, que mais que dobrou sua quantidade anual de horas voadas. Secundariamente, aparecem o Gabinete Militar do Governador, que vem em um processo de queda constante e a Polícia Civil, que manteve-se em estabilidade durante todo o período.

Assim, quando comparados diretamente os anos de 2016 e 2019, o CBMMG teve uma variação positiva de cerca de 160% e a PMMG teve um aumento de 34%. Em valores absolutos, essas duas instituições voaram duas mil e quatrocentas horas a mais em 2019, quando comparado com 2016. Considerando que o GMG teve queda total de cerca de 40% no mesmo período, é possível concluir que não foi somente o remanejamento de demandas internamente entre os parceiros da própria rede o fator que causou as mudanças.

Quando se avalia, por exemplo, as missões desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros, a entrada em operação de mais uma aeronave, aumentando a frota e, ao mesmo tempo, diversificando o portfólio, pode ter justificado a evolução marcadamente positiva entre 2016 e 2019, conforme demonstra o gráfico 4:

**Gráfico 4** - Quantidade de horas voadas no Corpo de Bombeiros, por tipo de asa da aeronave - MINAS GERAIS - 2016 a 2019



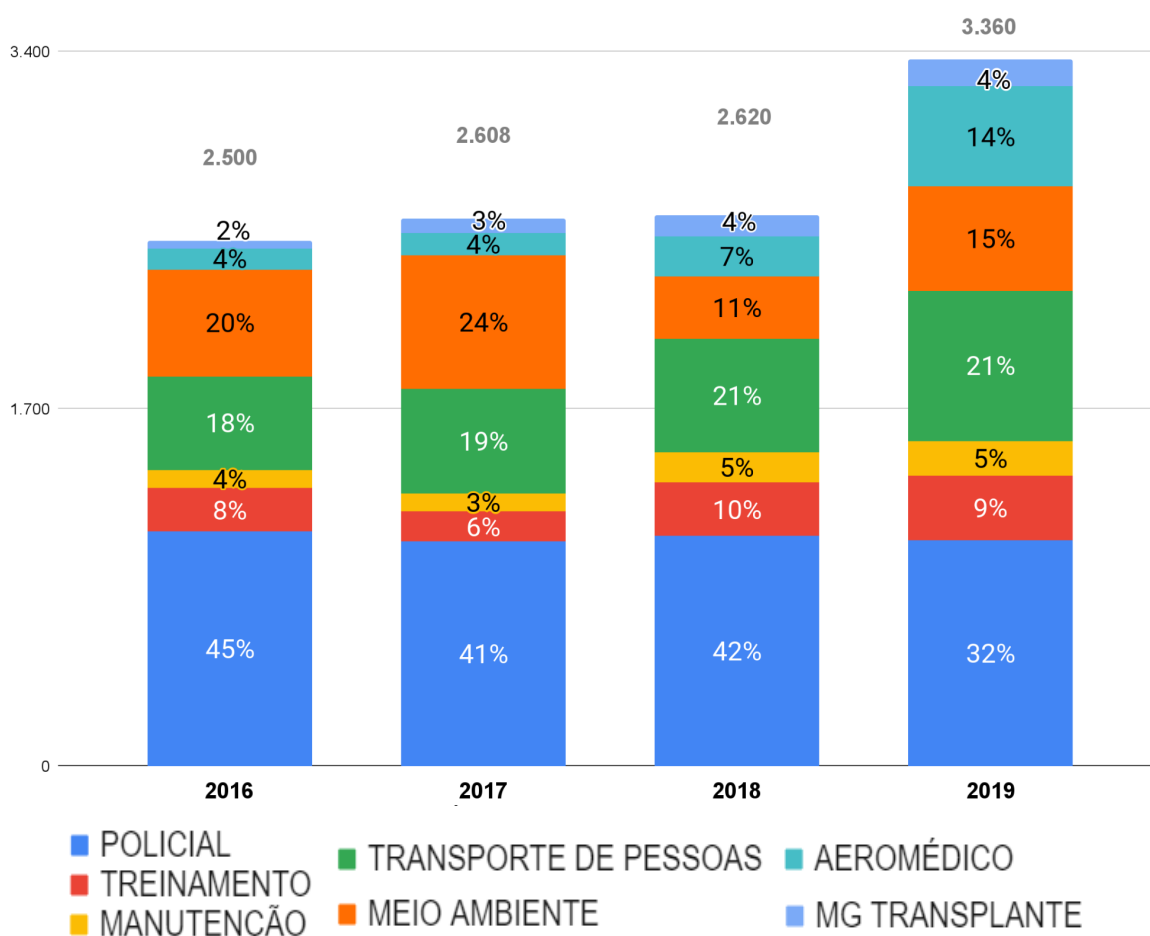
**Fonte:** dados da pesquisa

Verifica-se, assim, que o Corpo de Bombeiros saiu de um patamar de cerca de 1.000 horas voadas em 2016 e 2017, para um total aproximado de 2.500 horas em 2019. Esse salto se deve, em grande parte, à aquisição de uma aeronave de asas fixas (avião) pela Secretaria Estadual de Saúde, que foi entregue ao Corpo de Bombeiros para que a operasse.

Com isso, o atendimento médico por equipes do CBMMG passou a contar não somente com atendimento pré-hospitalar, realizado eminentemente com helicópteros, mas com um atendimento inter-hospitalar, que costuma exigir uma aeronave mais estável e espaçosa, características atingidas mais facilmente com aviões.

Esse movimento do Corpo de Bombeiros ocorre justamente no momento de sua saída do COMAVE e, é importante frisar, quando a PMMG passava a suprir com suas aeronaves a demanda reprimida por parte da Secretaria de Saúde. Esse dado pode ser melhor observado no gráfico 5, que aponta a divisão dos voos realizados com aeronaves operadas pela PMMG, no mesmo período:

**Gráfico 5 - Quantidade de horas voadas na Polícia Militar, por natureza da missão - MINAS GERAIS - 2016 a 2019**



**Fonte:** dados da pesquisa

Verifica-se que a PMMG aumentou em aproximadamente 900 horas voadas o seu quantitativo anual, comparando-se os anos de 2016 (anterior à criação do COMAVE) e o ano de 2019 (com a rede já configurada e implantada). Todavia, os quantitativos por natureza da missão tiveram um comportamento despadronizado, sendo que voos policiais mantiveram-se em um patamar próximo dos 40% nos três primeiros anos, caindo para apenas 32% em 2019.

Por outro lado, houve leve aumento no percentual de voos executados para o transporte de pessoas, o que indica que as dinâmicas da rede podem ter significado uma transferência direta de voos antes realizados pelo Gabinete Militar.

Assim, em que pese ter ocorrido uma manutenção no número absoluto de horas voadas em operações ligadas ao atendimento finalístico da missão da Instituição, houve aumento em quase todas as outras áreas, tanto em atividades-meio, como os voos de treinamento e de manutenção, como em atividades de apoio a outros órgãos, exceto meio-ambiente.

Complementarmente, a queda tanto na quantidade absoluta, como no percentual ocupado pelas missões de meio ambiente, que são fruto de uma parceria interna da rede formada pelo TDCO entre PMMG e SEMAD, indicam que o setor de fiscalização ambiental pode ter recebido menos aporte financeiro no estado. Todavia, esse tipo de missão também sofre influência de fatores meteorológicos e sazonais, que não foram alvo do presente estudo.

Por fim, o maior aumento ocorreu nas missões ligadas à SES, sendo que no caso dos transplantes de órgãos a proporção dobrou, passando de 2% para 4% das horas, passando de um patamar de 36 horas em 2016 para 127 anuais em 2019.

No entanto, a maior mudança no perfil dos voos da PMMG certamente se liga às missões de transporte pré e inter-hospitalar. Esse tipo de operação teve uma elevação de 100 para 474 horas anuais entre 2016 e 2019, com aumento de 4% para 14% das horas voadas.

Essas informações apontam para o fortalecimento da Secretaria de Saúde como um dos grandes *stakeholders* da aviação pública no estado de Minas Gerais. Esse fato se liga a uma série de fatores, alguns endógenos à rede de operadores de aeronaves, como a entrada da PMMG no sistema (o que inclusive pode ter criado competição com o CBMMG, gerando resistência de cooperação entre essas instituições).

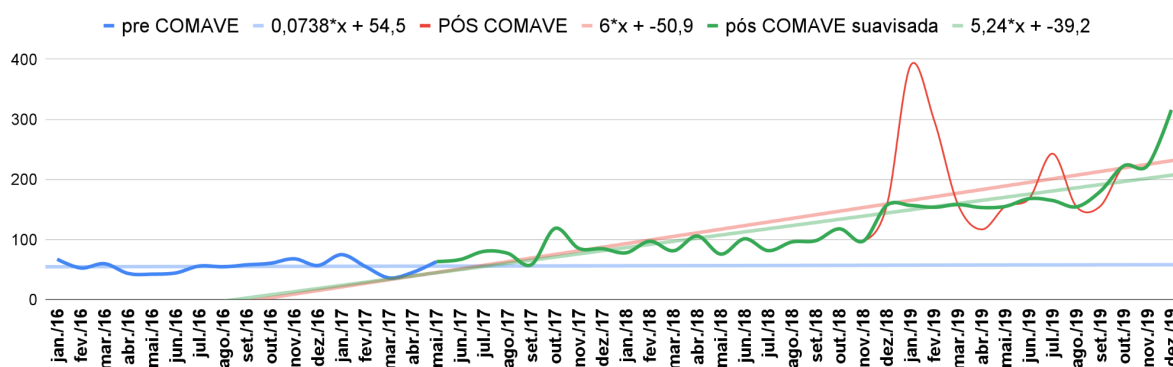
Já como fatores exógenos, poderiam ser apontados os limites constitucionais mínimos para investimentos em saúde, que garantem recursos para a área mesmo em épocas de arrocho orçamentário.

Essa posição é corroborada pela opinião de um dos entrevistados quando afirma que a Secretaria de Saúde percebeu o potencial de trocar seus contratos de locação de aeronaves por convênios com a PMMG e o CBMMG. Nessa ótica, parte dos valores que eram considerados investimento em saúde na área do Suporte Aéreo à Vida encontravam-se alocados em contratos de prestação de serviço até 2017. Atualmente, com a redução das contratações de táxi-aéreo, esses valores estão sendo repassados aos operadores de aeronaves públicas e, como o Estado contingencia menos os gastos em saúde, essa área da aviação não é tão afetada por cortes orçamentários (ENTREVISTAS..., 2021).

Complementarmente, apesar de não ser objeto específico deste trabalho, o aumento na quantidade dos voos ligados à área da saúde também se liga à expansão da prestação de serviços do SUS que, hoje, realiza gratuitamente serviços complexos como a remoção neonatal e traslados em UTI aérea.

O gráfico 6 amplia essas informações, agregando todas as horas voadas no estado em atendimento a demandas da Secretaria Estadual de Saúde com missões de socorro, que englobam tanto o transporte de órgãos e tecidos humanos como as missões de Suporte Aéreo Avançado à Vida (em apoio ao resgate, e transporte de enfermo pré-hospitalar ou inter-hospitalar):

**Gráfico 6** - Quantidade de horas voadas em atendimento à Secretaria Estadual de Saúde - MINAS GERAIS - 2016 a 2019



**Fonte:** dados da pesquisa

Os dados apontam para uma estabilidade no total de voos realizados antes da implementação do COMAVE, com uma linha de tendência praticamente paralela, com *slope* levemente positivo de 0,0738. Por outro lado, no período após a implantação do COMAVE a linha passa a apresentar crescimento constante.

Para permitir uma compreensão mais técnica do fenômeno, a série histórica foi suavizada para a remoção de valor outlier<sup>44</sup> detectado em janeiro de 2019, mês em que se deu o atendimento a vítimas e buscas iniciais do desastre de Brumadinho, considerada a maior operação de resgate aéreo da história do Brasil<sup>45</sup>.

Ainda assim, a linha de tendência passa a ser visivelmente positiva após a implantação do COMAVE, com um *slope* de 5,24, indicando um aumento crescente da demanda pelo emprego de aeronaves em voos ligados à saúde.

Essa tendência é confirmada pela impressão de um dos entrevistados quando afirma que, em sua opinião, havia uma demanda reprimida para o uso de aeronaves em missões de saúde. Essa demanda teria sido, ao menos parcialmente, suprida com a criação do COMAVE.

Essa informação que justifica, ao menos em parte, o aumento da quantidade de horas voadas pela PMMG após a implantação do COMAVE, deve ser analisada de forma complementar a uma mudança no portfólio de aeronaves da instituição. Enquanto até o início dos anos 2000 a PMMG possuía apenas helicópteros em sua esquadilha, hoje a instituição opera sete aviões, cerca de 30% de sua frota total.

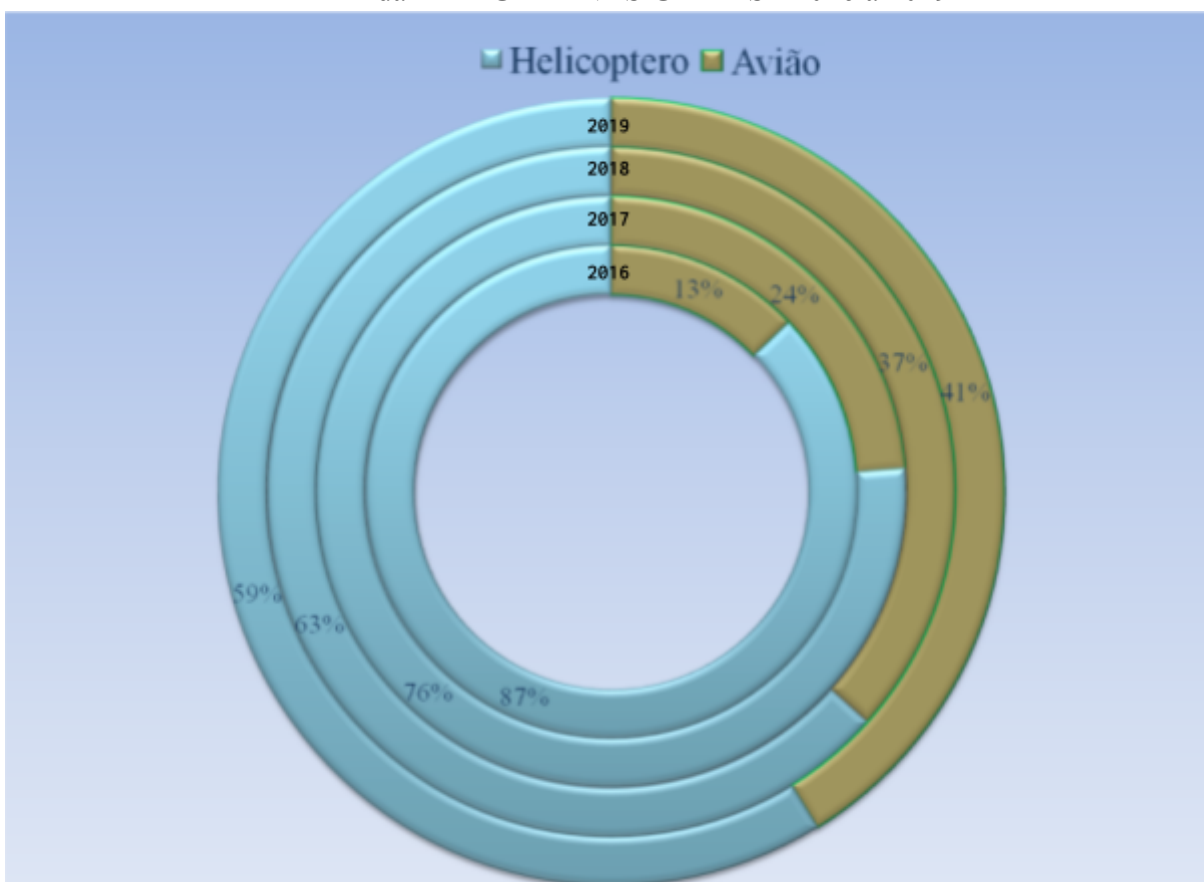
Considerando que o COMAVE foi implantado no final de maio de 2017, foram isoladas apenas as horas voadas no segundo semestre de cada ano. O gráfico 7 apresenta o percentual de horas voadas com avião e helicóptero pela PMMG, entre os anos de 2016 a 2019:

---

<sup>44</sup> Foi aplicado o teste de Grubbs de duas caudas para identificação de outliers (GRUBBS, 1960; LI *et al.*, 2014) obtendo-se *p-valor* < 0.01 para valores extremos superiores. Esse teste comprovou que a quantidade de horas voadas no mês de janeiro de 2019 encontra-se mais de 3 desvios-padrão acima da média. A série temporal foi, então, suavizada através da função *tsclean* do software R (HYNDMAN, 2021).

<sup>45</sup> A operação de resgate aéreo em Brumadinho teve, nos seus primeiros dez dias, uma média de 420 movimentos/dia (DECEA, 2019). Para fins de comparação, a média do aeroporto internacional de Confins foi de 324 movimentos/dia em janeiro daquele ano (BH AIRPORT, 2021).

**Gráfico 7** - Quantidade de horas voadas no segundo semestre, por tipo de asa da aeronave da PMMG - MINAS GERAIS - 2016 a 2019

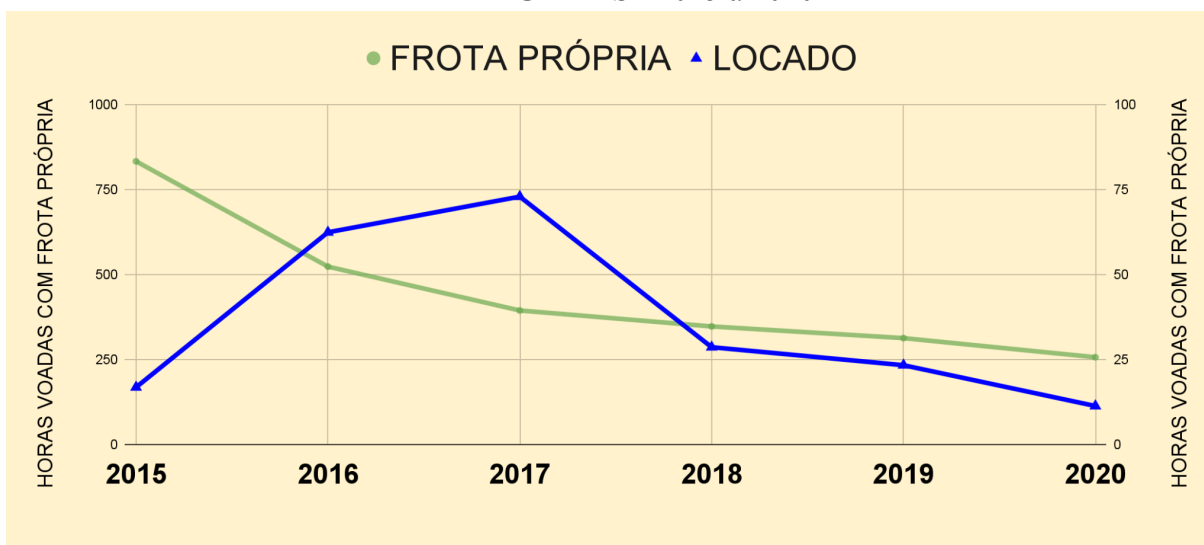


**Fonte:** dados da pesquisa

Verifica-se que a instituição saiu de um percentual de 13% de horas voadas com aviões em 2016 até um total de 41% no ano de 2019. Assim, pode ter ocorrido uma possível redução nas missões voltadas ao voo estritamente repressivo à criminalidade, que são exclusivamente realizadas com helicópteros. Complementarmente, houve um sensível incremento no uso das aeronaves de asas fixas da PMMG, geralmente empregadas em apoio aos diversos órgãos do Poder Executivo, o que se materializa num maior número de missões de transporte e de apoio ao sistema de Saúde.

Em outra análise, o gráfico 8 apresenta a quantidade de horas voadas no Gabinete Militar do Governador, responsável pela dinâmica de transporte aéreo de autoridades do Poder Executivo estadual. Os voos foram divididos entre aqueles realizados com aeronaves da frota própria e aqueles realizados através de contrato de locação de táxi aéreo:

**Gráfico 8** - Quantidade de horas voadas no Gabinete Militar do Governador - MINAS GERAIS - 2015 a 2020



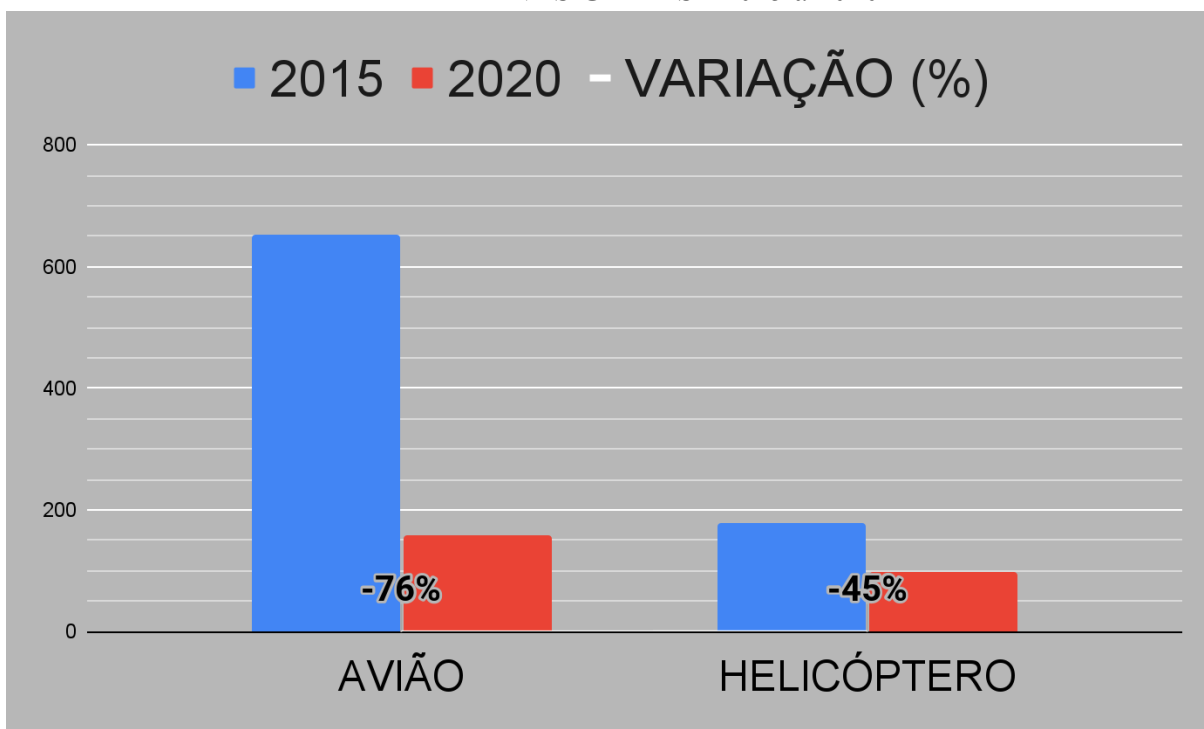
**Fonte:** dados da pesquisa

**Nota:** a escala utilizada para o eixo dos voos locados foi reduzida para 1:10, de forma melhor avaliar a correlação.

Nota-se que entre 2015 e 2020 houve uma acentuada queda no número de horas voadas, tanto com aeronaves da frota orgânica, como através da locação. Especificamente no período entre 2016 e 2017, verifica-se, contudo, que a queda no uso de aeronaves públicas resultou em aumento na locação. Isso pode levar a crer que, nesse período, antes da criação do COMAVE, houve uma substituição dos voos com aeronaves públicas, por aeronaves privadas locadas.

Já o gráfico 9 demonstra como essa redução nos voos com aeronaves próprias não ocorreu de maneira uniforme, quando analisada separando-se os voos com aviões e helicópteros:

**Gráfico 9** - Variação nas horas voadas no Gabinete Militar do Governador, por tipo de asa  
- MINAS GERAIS - 2015 a 2020



**Fonte:** dados da pesquisa

Enquanto os voos com aeronaves de asas fixas (aviões) sofreram uma queda de 76% no período avaliado, as missões com aeronaves de asas rotativas (helicópteros) tiveram uma redução bem menor, na ordem de 45%.

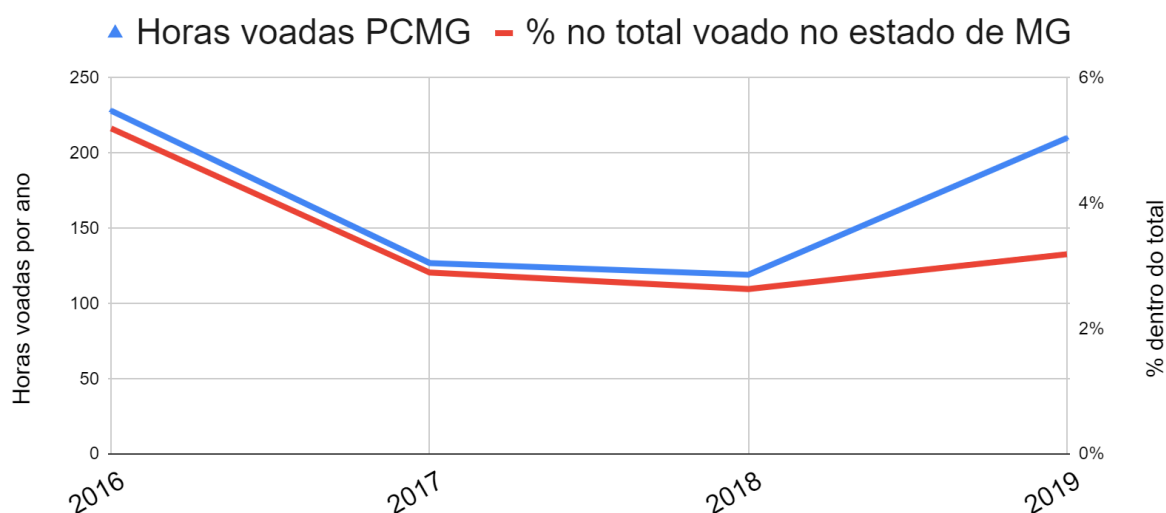
Os dados podem indicar que os deslocamentos mais longos, em que geralmente se usam aviões, passaram por algum processo de racionalização, incluindo a aquisição de passagens em voos comerciais em sua substituição. Por outro lado, nas missões em que se utilizam helicópteros, geralmente dedicadas a deslocamentos mais curtos ou com pouso em local não servido por aeroporto com pista, manteve-se a necessidade do uso da esquadrilha pública.

Complementarmente, o emprego das aeronaves dos antigos aviões do GMG, agora como aeronaves da PMMG, pode ter sido acelerado pelo emprego de tripulações mistas nos aviões, formadas por pilotos militares (oficiais da PMMG) e civis (contratados pelo GMG). Isso também refletiria na redução maior em voos de avião por parte do Gabinete Militar, uma vez que as mesmas aeronaves estariam, agora, realizando missões computadas pela Polícia Militar.

A esse respeito, um dos entrevistados acredita que surgiria uma externalidade positiva no emprego de pilotos civis e militares em um mesmo voo. Para ele, “o ideal são tripulações mistas, compostas por pilotos civis e militares, pois os militares têm um sentimento de cumprimento da missão de qualquer forma, enquanto os civis costumam ser conservadores quanto à segurança de voo”, de forma que, para o entrevistado, “a fusão dessas duas condutas forma uma tripulação ideal.” (ENTREVISTAS..., 2021).

Uma análise específica relativa ao perfil dos voos da Polícia Civil pode ser visualizada no gráfico 10:

**Gráfico 10** - Variação nas horas voadas na Polícia Civil de Minas Gerais e percentual sobre o total do estado - MINAS GERAIS - 2016 a 2019



**Fonte:** dados da pesquisa

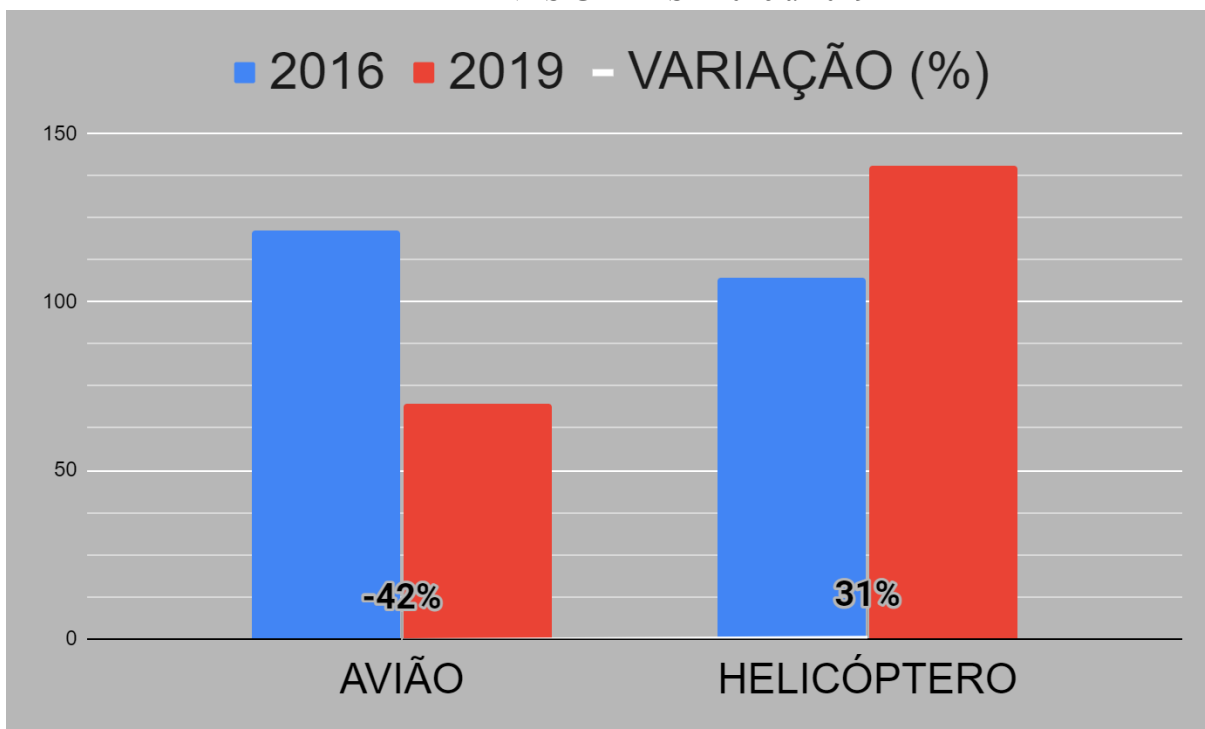
Verifica-se que a PCMG apresentou uma leve queda no total de entre 2017 e 2016, mas praticamente voltou ao patamar inicial em 2019. Todavia, quando avaliado o percentual relativo que esse montante representava no total de horas voadas com aeronaves públicas, ano a ano, ele caiu e não volta a subir. Assim, se em 2016, com 228 horas voadas, a instituição ocupava mais de 5% dos voos, já em 2019 com 210 horas voadas não passou muito dos 3%.

Esse fato pode indicar que surgiram oportunidades para realização de mais voos após o estabelecimento do COMAVE, mas que teriam sido direcionados a outros órgãos (como CBMMG e PMMG). Isso pode ter gerado resistência junto à PCMG.

Por outro lado, o gráfico 11 aponta para a divisão entre os voos realizados pela PCMG, divididos entre aviões e helicópteros:

Uma análise específica relativa ao perfil dos voos da Polícia Civil pode ser visualizada no gráfico 10:

**Gráfico 11** - Variação nas horas voadas na Polícia Civil de Minas Gerais, por tipo de asa - MINAS GERAIS - 2016 a 2019



**Fonte:** dados da pesquisa

Percebe-se que, em um sentido diverso do mostrado pelo CBMMG (gráfico 4) e da PMMG (gráfico 7), a Polícia Civil apresenta uma redução no uso de aviões no período, enquanto incrementa o uso de helicópteros. Especificamente no caso dessa instituição, todavia, esse movimento poderia indicar maior racionalidade no emprego. Isto porque, devido a características específicas dos aviões operados por ela, de porte reduzido e com pequena capacidade de passageiros, seria muito inseguro, por exemplo, levar presos em sua cabine<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> A título de comparação, enquanto um avião da PCMG leva de 3 a 6 passageiros, a Polícia Federal tem em sua esquadrilha aeronaves com capacidade de 50 (Embraer ERJ-145) a 88 (Embraer E-175) passageiros, o que possibilita muito mais segurança e conforto durante o transporte de detentos.

Essa última análise é corroborada, ainda, pela tendência de queda no total de missões para traslado de pessoas e aumento nos voos declarados como “policiais”, que geralmente empregam helicópteros na cobertura ostensiva de efetivos da PCMG, durante operações.

#### **5.4.2 Evolução do orçamento e da despesa durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves**

A análise das leis orçamentárias do estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2016 e 2019, visa demonstrar como se deu a estruturação financeira nos três momentos da governança da rede de aeronaves públicas apontados acima. Como dito na introdução do capítulo, a apreciação desses dados parte do pressuposto de que em uma rede, com uma boa governança, os recursos financeiros devem ser distribuídos de forma equitativa entre os membros.

Para fins de comparação, estabeleceu-se como marco os anos de 2016, em que a Lei de Orçamento Anual do estado de Minas Gerais - LOA - foi votada sem a existência do COMAVE, os anos de 2017 e de 2018, em que a LOA foi aprovada já com o COMAVE estabelecido, mas ainda sem mudanças estruturais profundas no arranjo da aviação pública e o ano de 2019, quando houve a cisão da rede, com a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil.

Foi realizado o cruzamento de dados do orçamento previsto para a atividade aérea em cada um dos órgãos que possuíam ou operavam aeronaves, comparado com o total estabelecido nas LOA para as despesas do estado de Minas Gerais. Em ambos os casos, foi excluída destes gastos a parte prevista com pessoal, de forma a melhorar a comparação com os valores específicos da área de aviação. Os valores entre 2016 e 2018 foram corrigidos pela inflação até dezembro de 2018, para compatibilização com o ano de 2019, através de aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA no período<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Dados do IPCA acumulado, ano a ano, foram obtidos junto ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

A exclusão do gasto com pessoal nos cálculos teve como razão o fato de que esses sofrem um crescimento vegetativo que foge ao controle político do orçamento. Esse fato se dá, em parte, devido à existência de acréscimos salariais concedidos em razão do tempo, como os quinquênios (para funcionários admitidos no estado de Minas Gerais antes de 2003) ou adicional por desempenho (para os entrantes pós reforma administrativa de 2003<sup>48</sup>). Complementarmente, os gastos com pessoal são afetados por promoções e evoluções na carreira que obedecem a regras próprias de cada instituição e, portanto, poderiam indicar variação de valor que fugisse ao propósito do presente estudo.

O orçamento movimentou, em 2016, cerca de noventa e dois milhões de reais, chegando a cento e onze milhões de reais em 2019 (MINAS GERAIS, 2016a, 2016b, 2018a, 2019a). Destes valores foram abatidos as despesas com pessoal conforme os demonstrativos do Portal de Transparência do Estado (MINAS GERAIS, 2020a), estando o resumo das informações na tabela 5:

**Tabela 5 - Valores previstos na Lei de Orçamento Anual com base nas Despesas Correntes e de Capital e Excluídos gastos com pessoal – MINAS GERAIS – 2016 a 2019**

Ano de referência	VALOR DA DESPESA PREVISTA (R\$)		
	Despesa total	Gastos com pessoal	Valor final
2016	104.470.211.035,97	53.272.452.432,20	<b>51.197.758.603,77</b>
2017	101.828.841.247,23	53.283.066.680,71	<b>48.545.774.566,51</b>
2018	104.846.910.754,68	53.142.988.643,30	<b>51.703.922.111,38</b>
2019	<b>111.773.670.980,00</b>	52.241.491.447,51	<b>59.532.179.532,49</b>
<b>Total</b>	<b>422.919.634.017,87</b>	<b>211.939.999.203,72</b>	<b>210.979.634.814,15</b>

**Fonte:** Lei de Orçamento Anual 2016 a 2019 e Portal da Transparência MG.

**Nota 1:** Despesa total considerada conforme autorizado na LOA, independente do executado.

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Em seguida, foi apurado o orçamento específico de cada um dos quatro órgãos que operavam suas próprias máquinas ou os aparelhos cedidos pelos demais componentes da rede de aeronaves públicas do estado de Minas Gerais. Ao final do orçamento de cada instituição, há um quadro-resumo com a discriminação dos valores previstos para gastos com pessoal, que foram abatidos do orçamento total. Os valores entre os anos de 2016 a 2019, excluídos os gastos com pessoal, estão demonstrados na tabela 6:

<sup>48</sup> No estado de Minas Gerais, os servidores ingressos antes da Emenda Constitucional 57/2003 mantiveram o direito de perceber um adicional de 10% (dez por cento) sobre seu vencimento a cada cinco anos de efetivo exercício. Aos servidores nomeados após o dia 15 de julho de 2003 é garantido um adicional de desempenho regulado em lei (MINAS GERAIS, 2003).

**Tabela 6 - Valores previstos na Lei de Orçamento Anual para os órgãos operadores de aeronaves públicas, excluídos gastos com pessoal – MINAS GERAIS – 2016 a 2019**

Ano de referência	VALOR DA DESPESA PREVISTA (R\$)			
	2016	2017	2018	2019
CBMMG	74.918.675	52.809.616	54.968.364	64.072.343
GMG	19.854.057	23.243.970	27.884.783	24.843.953
PCMG	228.444.871	165.941.225	177.277.499	182.001.402
PMMG	394.271.024	434.686.127	440.925.743	455.482.731
<b>Total</b>	<b>717.488.627</b>	<b>676.680.938</b>	<b>701.056.390</b>	<b>726.400.429</b>

**Fonte:** Lei de Orçamento Anual 2016 a 2019.

**Nota 1:** Despesa total considerada conforme autorizado na LOA, independente do executado.

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

De forma a facilitar a visualização e análise dos dados apresentados nas tabelas 5 e 6, os valores foram plotados no gráfico 12, com uma série temporal:

**Gráfico 12 - Evolução do orçamento para despesas do estado e percentual de participação das instituições operadoras de aeronaves públicas - excluídos gastos com pessoal - Minas Gerais - 2016 a 2019**

Ano de referência	VALOR DA DESPESA PREVISTA (R\$)			
	2016	2017	2018	2019
CBMMG	74.918.675	52.809.616	54.968.364	64.072.343
GMG	19.854.057	23.243.970	27.884.783	24.843.953
PCMG	228.444.871	165.941.225	177.277.499	182.001.402
PMMG	394.271.024	434.686.127	440.925.743	455.482.731
<b>Total</b>	<b>717.488.627</b>	<b>676.680.938</b>	<b>701.056.390</b>	<b>726.400.429</b>

**Fonte:** Lei de Orçamento Anual de Minas Gerais - 2016 a 2019 e Portal da Transparência MG.

**Nota 1:** Despesa total considerada conforme autorizado na LOA, independente do executado.

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Verifica-se que, enquanto o orçamento total do estado de Minas Gerais, excluídos os gastos com pessoal, teve uma evolução positiva entre 2017 e 2019, o percentual do orçamento reservado aos quatro órgãos operadores de aeronaves no estado manteve-se estável nos dois primeiros anos, caindo em 2018 e 2019.

Na segunda parte da análise, foram verificadas as dotações específicas ligadas à execução das operações aéreas públicas no estado de Minas Gerais. Não foi localizada nas leis de orçamento anual entre 2016 a 2018 uma estruturação específica nos orçamentos dos órgãos ligada à aviação, exceto para a Polícia Militar. Na LOA de 2019, contudo, foi verificado um total de quatro órgãos que passaram a ostentar uma Ação/Atividade<sup>49</sup> específica para a gestão de sua frota aérea, incluindo duas instituições que não são operadoras de aeronaves, mas possuem orçamento ligado à aviação, SEAPA e SEMAD, e outras duas que são operadoras de aeronaves, CBMMG e GMG.

Apesar de não haver exposição de motivos para os anexos da LOA, que permitiria compreender com maior exatidão a motivação dessas inclusões, a cronologia envolvida pode levar a concluir que a estruturação formal de uma rede para gestão dos recursos aéreos públicos através do COMAVE, provavelmente, agiu como indutora desse processo.

Ressalta-se, quanto a este ponto, que a Polícia Civil de Minas Gerais não realizou alteração no mesmo sentido para a LOA de 2019, de forma que manteve a alocação dos gastos com os elementos-item típicos da gestão de frota e manutenção de aeronaves em ações/atividades mais genéricas, como se verá adiante. Seguindo a mesma lógica apontada acima, é possível supor que a falta de atualização somente em um órgão dentro de todos os componentes da rede poderia ser vista como indicativo de resistência à integração.

Nesse sentido, o Gabinete Militar do Governador estabeleceu a *Ação/Atividade 2 007 - Gestão da Aviação Especial*, o Corpo de Bombeiros Militar a *Ação/Atividade 4 163 - Atendimento de Missões de Busca e Salvamento, Combate a Incêndio e Defesa Civil com emprego de aeronave*, a SEAPA a *Ação/Atividade 4 171 - Apoio Aéreo às operações agropecuárias*, e a Secretaria de Saúde a *Ação/Atividade 4 178 - Suporte ao Serviço Aeromédico Avançado de Vida* (MINAS GERAIS, 2019a).

---

<sup>49</sup> No Brasil, os orçamentos públicos seguem o modelo de organização por programas. Nesse contexto, uma Ação orçamentária é “a representação financeira que contribui para o alcance das finalidades pretendidas por cada iniciativa” governamental. Ao mesmo tempo, uma Atividade orçamentária é o “instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo” (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014, pp. 12-13).

Tal medida, certamente facilita a transparência relativa ao emprego de recursos públicos na área da aviação, caminhando no sentido moderno de *accountability* por meio do acesso amplo aos dados fiscais através tanto de órgãos de controle externo quanto pela própria população. Esse incremento na capacidade fiscalizatória sobre o Estado vai ao encontro do que foi apontado no referencial como requisitos para a modernização do Estado no sentido de uma maior racionalidade, mas com expansão democrática, conforme Abrucio (2007), Carneiro e Menicucci (2011), Silva, Silvestre e Embalo (2020), Rodrigues (2020).

Em continuação, a pesquisa se aprofundou quanto a dotação específica da PMMG para operação aérea, visto ter recebido a incumbência de gestora da rede. A primeira observação que se pôde fazer é relativa a uma alteração do próprio objetivo final da aviação dentro da Polícia Militar de Minas Gerais. Como a LOA previa desde 2016 uma Ação/Atividade específica para subsidiar os custos com a aviação na PMMG, codificada à época como 4 552 para fins de acompanhamento, foi possível verificar a evolução de valores previstos para a gestão da aviação na instituição antes, durante e após a criação do COMAVE. Importa destacar, que, em 2019, essa Ação/Atividade foi recodificada para 4 161 e renomeada de “Policimento de radiopatrulhamento aéreo” para “Suporte Aéreo aos Serviços de Segurança Pública”, refletindo a incorporação de demandas da gestão da rede de aviação pública do estado à PMMG após sua escolha como instituição líder da governança da rede de aeronaves públicas estatais (MINAS GERAIS, 2016a, p. 316; *idem*, 2019a, p. 362).

Em igual sentido, houve uma evolução da descrição dos objetivos dessa Ação/Atividade ao longo dos anos. No exercício 2016, ano em que foi criada, ela possuía a seguinte especificação, que se manteve inalterada em 2017:

POTENCIALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA OSTENSIVA, POR MEIO DA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE AÉREA, AO OFERECER PRONTA RESPOSTA FRENTE ÀS AÇÕES CRIMINOSAS, POR MEIO DA INTEGRAÇÃO AR X SOLO, COM O INTUITO DE PREVENIR OU INIBIR ATOS ANTI-SOCIAIS. ATUA NAS AÇÕES PREVENTIVAS, DE SOCORRO, ASSISTENCIAIS E RECUPERATIVAS NO CAMPO DA DEFESA CIVIL E SOCORROS DE URGÊNCIA. ADOTA MEDIDAS PARA O PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E PARA O COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS (MINAS GERAIS, 2016a, p. 316; *idem*, 2016b, p. 356).

Já em 2018, apesar de ter mantido o mesmo nome e codificação, a Ação/Atividade teve sua especificação de finalidade atualizada:

POTENCIALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA OSTENSIVA, POR MEIO DA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE AÉREA. OFERECER PRONTA RESPOSTA FRENTE ÀS AÇÕES CRIMINOSAS E APOIO AO POLICIAMENTO TERRESTRE. ATUAR NAS AÇÕES PREVENTIVAS, DE SOCORRO, ASSISTENCIAIS E APOIO DA DEFESA CIVIL E SOCORROS DE URGÊNCIA. PLANEJAR E EXECUTAR AS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E O COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS. **TRANSPORTE DE EQUIPES MÉDICAS E DE ÓRGÃOS PARA TRANSPLANTES. REALIZAR O TRASLADO DE AUTORIDADES PÚBLICAS DO ESTADO** (MINAS GERAIS, 2018a, p. 355, *grifo nosso*).

Verifica-se que o texto teve algumas partes suprimidas, contudo aparentemente apenas para sintetização. A principal alteração foi a adição de ações voltadas ao transporte de equipes médicas, de órgãos para transplantes e do traslado de autoridades. Tal mudança leva a indicar que, após a implementação da PMMG, como órgão gestor da rede de aeronaves públicas no estado, a mesma teria incluído em seu portfólio operações relativas ao emprego de aeronaves em ações diversas de sua atividade-fim. Complementarmente, a maior integração entre os setores aéreos da Polícia Militar e do Gabinete Militar do Governador pode ter levado à necessidade de incluir o traslado de autoridades, até mesmo para fins de resguardar os gestores da PMMG, em caso de questionamento pela população ou pelos órgãos de controle externo.

A mudança mais visível, todavia, ocorreu no ano de 2019, quando as tabelas da LOA foram atualizadas. Como observado acima, a Ação/Atividade recebeu uma nova numeração, passando a ser identificada pelo código *4 161* e foi renomeada, passando a se chamar “Suporte Aéreo aos Serviços de Segurança Pública”. Sua descrição de finalidade, também foi totalmente redefinida:

CUMPRIR TODO O PORTFÓLIO DE SERVIÇOS AÉREOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOCORRO, DEFESA CIVIL E MEIO AMBIENTE, POR MEIO DA **GESTÃO CENTRALIZADA DE RECURSOS MULTIMISSION**, COM FOCO NA QUALIDADE DOS GASTOS E NO INTERESSE PÚBLICO (MINAS GERAIS, 2019a, p. 362, *grifo nosso*).

É possível verificar que, além da mudança substancial no descritivo da Ação/Atividade, a mesma passa a incluir de forma explícita a função de organização líder da rede, designada à PMMG por meio do Decreto Estadual 47.182, de 08 de maio de 2017 (MINAS GERAIS, 2017a),

Por outro lado, é possível observar que, mesmo após a incorporação do COMAVE à sua estrutura orgânica, a PMMG não ampliou de forma marcante seus orçamentos na área de aviação. Compulsando as Leis de Orçamento Anual apuram-se os valores entre R\$ 4,8 milhões de reais em 2016 a 5,6 milhões de reais em 2019 (MINAS GERAIS, 2016a, 2016b, 2018, 2019a)

Fazendo o cruzamento dos dados acima com os valores relativos ao orçamento total do estado de Minas Gerais e a quota reservada à PMMG, excluídos em ambos os casos os gastos com pessoal, foram obtidos os seguintes valores, dispostos na tabela 7:

**Tabela 7 - Comparativo do valor previsto na Lei de Orçamento Anual com base nas Despesas Correntes e de Capital e Excluídos gastos com pessoal – Minas Gerais – 2016 a 2019**

Despesa Prevista	VALOR DA DESPESA PREVISTA (R\$)				Variação 2016x2019
	2016	2017	2018	2019	
Atividade Aérea	5.533.834	5.340.531	5.203.304	5.664.000	2,35%
PMMG	394.271.024	434.686.127	440.925.743	455.482.731	15,53%
Estado MG	717.488.627	676.680.938	701.056.390	726.400.429	1,24%

**Fonte:** Lei de Orçamento Anual 2016 a 2019 e Portal da Transparência MG.

**Nota 1:** Despesa total considerada conforme autorizado na LOA, independente do executado.

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Verifica-se que o orçamento dedicado às operações aéreas na PMMG teve um incremento percentualmente superior ao do orçamento estadual como um todo, sendo quase o dobro. Todavia, o aumento, na ordem de 2,35%, foi bem inferior ao aumento do orçamento total da instituição no mesmo período, que teve variação positiva de 15,53%.

Após esse estudo sobre a previsão orçamentária, parte-se para a análise dos dados relativos ao que foi efetivamente gasto com insumos de manutenção e operação da aviação em cada órgão, no período de 2016 a 2019. A necessidade dessa complementação surge devido à possibilidade de contingenciamento, bem como de que órgãos cedam parte da execução de seu orçamento a outros, por meio de convênios e termos de descentralização de créditos orçamentários.

Assim, foi verificado através do Portal de Transparência do estado de Minas Gerais, no menu de pesquisa avançada de “Despesas”, os valores relativos aos itens de despesa que se ligavam ao objeto do estudo:

- a) Aeronaves e componentes estruturais (5201);
- b) Capacitação relacionada às atividades de aviação (3953);
- c) Combustíveis e lubrificantes para aeronaves (3033);
- d) Peças e acessórios para aeronaves (3034);
- e) Reparo, manutenção, e serviços aeroportuários para aeronaves (3935);
- f) Seguros de aeronaves (3934).

A tabela 8 apresenta os valores anuais empenhados, liquidados e efetivamente pagos aos fornecedores, dentro dos itens de despesa acima citados:

**Tabela 8** - Valores despendidos com insumos para aviação – MINAS GERAIS – 2016 a 2019

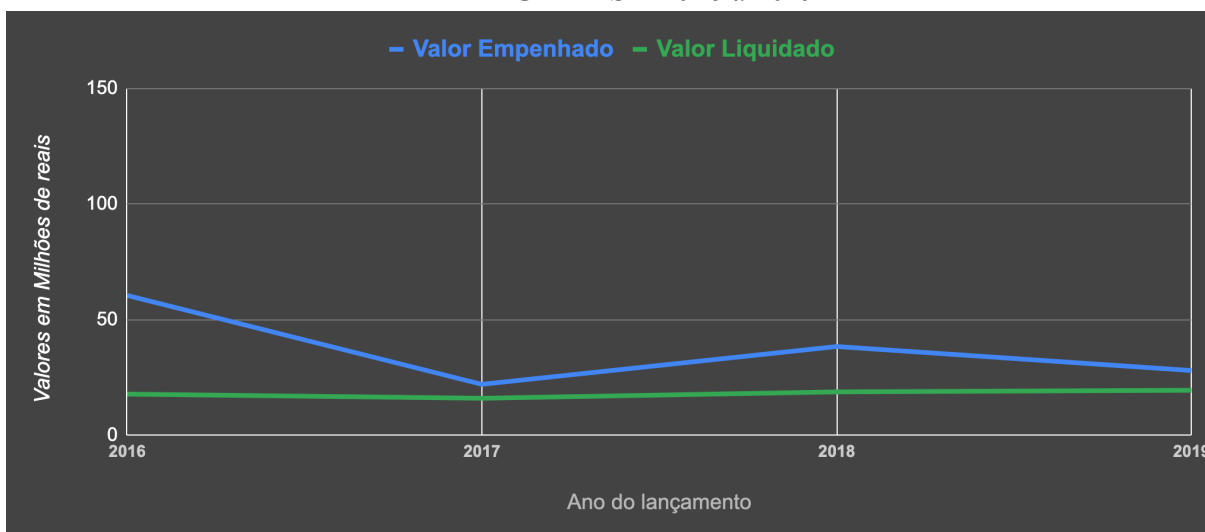
<i>Ano</i>	<b>Valor Empenhado</b>	<b>Valor Liquidado</b>	<b>Valor Pago</b>
<i>2016</i>	60.478.992	17.816.931	12.849.900
<i>2017</i>	22.015.444	15.984.400	8.501.181
<i>2018</i>	38.357.273	18.766.234	24.428.269
<i>2019</i>	27.985.430	19.459.707	12.594.389
<b>Total geral</b>	<b>148.837.139</b>	<b>72.027.273</b>	<b>58.373.739</b>

**Fonte:** Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Em valores corrigidos, no período de 2016 a 2019 foram empenhados cerca de 149 milhões de reais nos itens de despesa avaliados, ao passo em que foram liquidados pouco mais de 68 milhões de reais, ou 48% do montante. Houve queda de -53,7% nos valores de empenho entre esses dois anos. Todavia, observando-se os valores liquidados, houve um aumento de 9% no período, o que indica que mais serviços foram executados e mais componentes adquiridos. O gráfico 13 permite observar visualmente a série histórica:

**Gráfico 13 - Valores empenhados e liquidados com insumos para aviação – MINAS GERAIS – 2016 a 2019**



**Fonte:** Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

É possível notar que houve uma variação mais intensa nos valores de empenho por ano, com forte queda entre 2016 e 2017, aumento em 2018 e nova queda em 2019. Por outro lado, o montante liquidado permaneceu relativamente estável, com uma leve curva ascendente. Isso é indicativo de que mais serviços e aquisições foram concretizados no estado de Minas Gerais ao longo do período estudado, o que pode significar um incremento do uso de aeronaves durante a fase de implantação da rede formal.

A tabela 9 apresenta apenas os valores liquidados, com a indicação do órgão responsável pelo gasto, possibilitando identificar se houve uma evolução diferente entre os componentes de rede:

**Tabela 9 - Valores liquidados com insumos para aviação, por instituição – MINAS GERAIS – 2016 a 2019**

Órgão	2016	2017	2018	2019	Soma
PMMG	5.111.802,45	3.921.116,86	6.863.128,95	5.035.861,93	20.931.910,19
GMG	5.232.690,67	5.291.745,16	3.047.958,35	3.925.306,61	17.497.700,79
SES	1.091.411,26	1.961.826,16	2.285.878,41	7.580.641,02	12.919.756,85
SEMAD / IEF	3.457.587,83	3.705.066,00	5.062.892,45	1.690.569,73	13.916.116,01
PCMG	2.584.616,97	889.125,53	1.356.786,49	680.652,85	5.511.181,84
MPMG	26.849,61		8.196,25	476.108,90	511.154,76
SEAPA	229.911,22	174.069,51	24.228,63	70.565,95	498.775,31
CBMMG	82.061,28	41.451,07	117.164,88		240.677,22
<b>Total</b>	<b>17.816.931,28</b>	<b>15.984.400,29</b>	<b>18.766.234,41</b>	<b>19.459.706,99</b>	<b>72.027.272,97</b>

**Fonte:** Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

**Nota 1:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

**Nota 2:** As instituições estão dispostas em ordem decrescente com relação ao montante total no período.

É possível verificar que o perfil de despesas entre os integrantes da rede de operadores de aeronaves públicas em Minas Gerais teve uma evolução distinta. Enquanto alguns órgãos reduziram sua participação no montante total ao longo do tempo, outros a aumentaram consideravelmente, como no caso do Ministério Público que, diga-se, não possui ou opera aeronaves.

Dentre os órgãos que reduziram o montante anual despendido com insumos ligados à aviação, destaca-se o Corpo de Bombeiros, que saiu de um patamar de 117 mil reais em 2018 para um gasto zerado em 2019. Esse fato se explica, todavia, pela evolução do convênio existente entre o Corpo de Bombeiros e a Secretaria Estadual de Saúde, que gradativamente veio assumindo os gastos com as aeronaves do CBMMG, utilizadas em missões de salvamento e resgate, bem como o Instituto Estadual de Florestas, que se utiliza das aeronaves para monitoramento e combate a incêndios florestais.

Também é possível notar que o Gabinete Militar do Governador exibiu manteve-se estável entre 2016 e 2017, seguido de forte queda nos gastos executados em 2018. Destaca-se que houve nova variação positiva entre 2018 e 2019, sem que, contudo, os gastos retornassem ao patamar anterior.

Finalmente, quanto à PMMG, verifica-se uma evolução muito marcante dos valores despendidos com a aviação entre 2017 e 2018, com uma variação positiva de cerca de 75% entre esses dois anos, quando adicionada a inflação. Em 2019 os valores retrocederam um pouco, sem, contudo, atingir níveis inferiores aos de 2017 corrigidos pelo IPCA.

Na tabela 10 foram inseridos os valores separados pelo item de despesa, de modo a permitir uma análise mais aprofundada:

**Tabela 10** - Valores liquidados com insumos para aviação, por item de despesa – MINAS GERAIS – 2016 a 2019

<b>Item de Despesa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Aeronaves e componentes estruturais	66.587,04	8.180,63	66.684,64	27.000,00
Combustíveis e lubrificantes p/ anvs.	3.742.963,96	3.161.556,19	3.255.596,75	3.966.143,77
Peças e acessórios para aeronaves	3.164.428,21	1.844.928,97	1.346.130,61	2.329.359,41
Serviços de manutenção de aeronaves	7.963.734,24	9.017.229,68	11.700.265,79	7.966.894,65
Seguros de aeronaves	2.879.217,83	1.952.504,84	2.397.556,61	5.170.309,16
<b>Total</b>	<b>17.816.931,28</b>	<b>15.984.400,29</b>	<b>18.766.234,41</b>	<b>19.459.706,99</b>

**Fonte:** Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

**Nota 1:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Os baixos valores auferidos no único item da lista ligado a material permanente - aquisição de aeronaves e componentes estruturais - são indicativos de que não houve grandes investimentos na aquisição de novas aeronaves no período. Nota-se, ainda, que os gastos com a aquisição de peças e serviços para manutenção, que poderiam servir de marcadores para um uso mais intenso das aeronaves (NETO, 2020), encontravam-se evoluindo em sentido inverso entre 2016 e 2018, mesmo quando adicionada a inflação. Assim, os gastos com peças vinham caindo e aqueles com serviço vinham aumentando. O uso de contratos de serviço com a aplicação de peças incluída, considerados mais práticos e de fácil contratação, vinha sendo incrementado em algumas das instituições que operam aeronaves, o que pode justificar, em parte, esse padrão de comportamento nos números.

Já no período 2018 a 2019 houve uma reversão em ambas as tendências. É preciso, contudo, que essa informação seja interpretada em conjunto com a evolução do Centro de Manutenção de Aeronaves da PMMG, que já se encontrava em processo de sedimentação antes da implantação do COMAVE. Com a formalização da rede, a homologação junto à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC - como um centro de manutenção foi confirmada e sua capacidade expandida. Assim, ao realizar de maneira orgânica as manutenções, ou seja, com mecânicos e ferramental próprios, o sistema de aviação pública de Minas Gerais pode ter passado a direcionar mais recursos para a aquisição de peças, ao mesmo tempo em que economizou na contratação de oficinas terceirizadas.

Complementarmente a isso, com a fusão da aviação das duas instituições houve alocação de mecânicos do GMG na oficina da PMMG, que passou a ser uma seção de manutenção conjunta do COMAVE. Com isso, surge economia financeira indireta, devido ao ganho de escala, no sentido de que o salário dos servidores mantém-se o mesmo, independente de sua produtividade e esta, certamente foi elevada, segundo um dos entrevistados (ENTREVISTAS..., 2021).

Corroborando esse fato, outro entrevistado afirmou que, sob a égide do decreto de criação do COMAVE, mecânicos civis foram contratados, os mecânicos militares foram capacitados e funcionários do GMG responsáveis pelo controle técnico foram alocados no COMAVE junto a um Oficial da PMMG que é engenheiro e que atende como Responsável Técnico da oficina. Com isso, todo o controle técnico foi unificado e teria ocorrido uma sinergia muito positiva, o que fez com que o COMAVE se posicionasse “como a maior oficina pública de aeronaves homologada junto à ANAC” (ENTREVISTAS..., 2021).

Em outro aspecto, considerando que o gasto com combustível tem uma evolução diretamente proporcional à quantidade de horas voadas, esse pode servir como um indicador mais claro a ser correlacionado com a os dados da subseção anterior. Nesse sentido, ao se comparar o gasto total com combustíveis e as missões realizadas, seria possível ter uma noção se houve ganho de escala que tenha levado a aumento de eficiência:

A tabela 11 considera o total liquidado, por ano, com combustíveis e lubrificantes para aeronaves em cada órgão:

**Tabela 11** - Valores liquidados com combustível, por instituição – MINAS GERAIS – 2016 a 2019

<i>Operador</i>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
CBMMG	78.116	41.451	-	-
GMG	1.412.468	951.967	950.850	860.899
PCMG	171.507	119.433	159.220	120.281
PMMG	811.069	773.268	670.989	1.484.782
SEAPA	102.619	117.864	-	-
SEMAD/IEF	701.406	652.399	796.767	257.420
SES	465.779	505.175	677.771	1.242.761

**Fonte:** Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

**Nota 1:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

Os dados permitem verificar que a maior parte dos órgãos que compõem a rede de operadores públicos de aeronaves em Minas Gerais apresentou decréscimo nos valores no período avaliado. Destaca-se, dentre esse grupo, o Corpo de Bombeiros Militar, que teve seus gastos com esse elemento-item zerados a partir de 2018. Isso se deu na medida em sua operação aérea passou a ser sustentada totalmente com recursos advindos de convênios com outros órgãos, em especial a SES. O outro órgão que teve seus gastos zerados desde 2018 foi a SEAPA, mas nesse caso a queda se justifica por ter aquela secretaria entregue sua única aeronave à PMMG, para que passasse a operá-la.

Quanto à SEMAD, mesmo quando acrescida a inflação, pode-se dizer que sofreu uma forte redução nos custos com combustíveis, na ordem de 63% no período. Quando se cruza essa informação com a redução de 20% para 15% no montante de voos típicos de meio ambiente apontados no gráfico 5, verifica-se que a redução não se ligou apenas a cortes orçamentários, mas pode indicar algum ganho de escala.

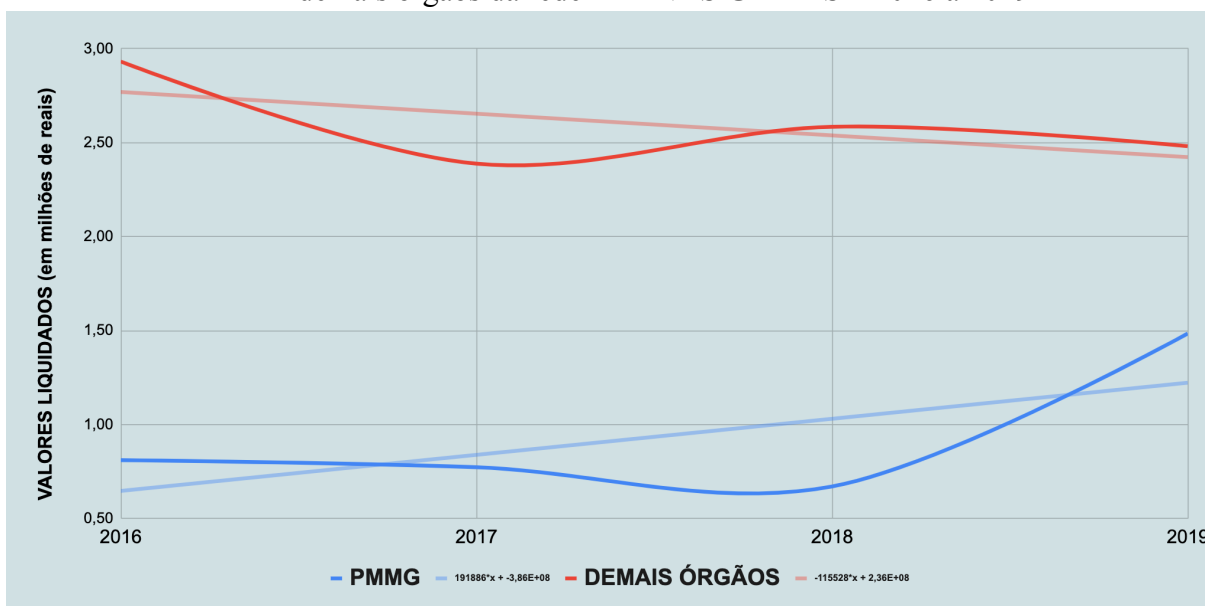
No grupo dos órgãos que tiveram uma redução moderada no gasto com combustíveis, encontram-se o GMG, que apresentou uma queda de cerca de 39% entre 2016 e 2019, e a PCMG, que teve queda de 29% no mesmo período. Contudo, especialmente no caso da PCMG, sua participação no total de gastos do estado se manteve relativamente constante, representando algo em torno de 4%. Como a frota de aeronaves dessa instituição não mudou de tamanho no período, é possível, também, supor que ela se aproveitou de ganhos na redução do custo de aquisição do combustível na vigência do COMAVE.

Chama atenção, contudo, o forte aumento nos gastos anuais com combustível de aviação no caso da SES, na ordem de 167% e da PMMG, de cerca de 83%, mesmo quando corrigidos pela inflação. No primeiro caso, o fenômeno se justifica, pelo menos em parte, pelo incremento das missões voltadas à área de saúde, tanto com suas próprias aeronaves, quanto através dos TDCO que mantém com o CBMMG e a PMMG.

Especificamente no caso da PMMG, contudo, os valores indicaram que, mais do que ganhos de escala com a redução do custo do combustível, a instituição poderia, na verdade, estar de alguma forma assumindo para si missões que anteriormente eram prestadas por outros membros da rede, especialmente o Gabinete Militar. Ressalta-se, também, que missões antes prestadas pelo Corpo de Bombeiros passaram a ser executadas com aeronaves da PMMG. Esse fato pode ter aumentado a eficiência geral do sistema de aviação pública do estado mas, conforme avaliado por um dos entrevistados, pode ter acirrado a competição entre essas duas instituições pelo protagonismo na rede (ENTREVISTAS..., 2021).

Para melhor avaliar esse fenômeno, plotou-se no gráfico 14, a série com os valores liquidados especificamente com o elemento-item 30-33 (Combustível de aviação), destacando dos demais órgãos os gastos efetuados pela PMMG, em um gráfico com a série temporal:

**Gráfico 14** - Valores liquidados com combustível para aviação, destacando a PMMG dos demais órgãos da rede – MINAS GERAIS – 2016 a 2019



Fonte: Portal da Transparência MG - Pesquisa Avançada de Despesas (MINAS GERAIS, 2021a).

Avaliando as linhas de tendência (linhas retas semi-transparentes), observa-se que a PMMG teve *slope* fortemente positivo, enquanto o restante da rede apresentou um *slope* levemente negativo no período. Verifica-se, pois, que ao mesmo tempo em que os demais órgãos do sistema de aviação pública no estado mantiveram certa estabilidade nos gastos com combustível de aviação no período, a PMMG, que foi denominada como gestora formal da rede por meio do COMAVE, teve uma forte elevação, em especial entre o período de 2018 e 2019. Em resumo, quando adicionada a inflação no comparativo entre 2019 e 2016, a PMMG apresentou um aumento de 83% em seus gastos com essa rubrica, ao passo que os demais órgãos tiveram uma queda de 15%.

#### 5.4.3 Análise das contratações conjuntas durante a vigência do uso compartilhado de aeronaves

As análises constantes nessa seção foram elaboradas com objetivo de apresentar um quadro sobre os reflexos das estratégias consociativas da rede de aviação pública em Minas Gerais. Especificamente, buscou-se, através de consultas ao Portal de Transparência do estado de Minas Gerais e ao Diário Oficial do Estado, uma ideia sobre as relações construídas entre os órgãos componentes do COMAVE, incluindo aqueles que o deixaram em 2019.

O objetivo foi o de verificar, por um aspecto complementar aos que foram trabalhados nas seções acima, as dinâmicas práticas que o estabelecimento de uma rede formal entre as instituições porventura criaram.

A respeito da matéria, a maior parte dos entrevistados acredita que, com a centralização do tratamento dos pedidos de voo em um único órgão, houve uma racionalização do emprego operacional. Por outro lado, mais de um entrevistado deixou saber que, em sua opinião, não foi possível ainda perceber um ganho direto significativo em virtude da unificação de contratos. Com relação à eficiência orçamentária, um dos entrevistados deixou claro que, para ele, “ainda não houve um ganho direto, uma vez que os Órgãos que compõem o COMAVE mantiveram os respectivos orçamentos de forma autônoma e semelhante ao que sempre fora praticado”. (ENTREVISTAS..., 2021).

#### **5.4.3.1 Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário colocados em prática**

Após a criação do COMAVE, verificou-se o estabelecimento de algumas formas de parceria para formalização do uso compartilhado das aeronaves da PMMG por outros órgãos e instituições. Considerando a arquitetura desenhada para a rede, que ao final repassou a coordenação das operações e aquisições à PMMG, mas sem repassar a propriedade dos bens e seu patrimônio, um dos instrumentos mais praticados foram os Termos de Descentralização de Créditos Orçamentário - TDCO.

Entre 2018 e 2020, por exemplo, foram assinados sucessivos termos aditivos ao TDCO 137101050116 entre o IEF e a PMMG (MINAS GERAIS, 2018b, 2019e, 2020b, 2021b), que mantiveram a natureza de fixação de valor anual pela expectativa de horas a serem voadas, divididos em um Plano de Trabalho rígido quanto aos elemento-itens, mas parcialmente flexível em relação ao balanceamento do gasto entre eles.

Tal sistema parte do princípio que, após a negociação das necessidades do sistema de proteção ao meio ambiente para prevenção, monitoramento e combate a incêndios florestais, as horas de voo necessárias são disponibilizadas e estabelece-se as exigências financeiras para que o órgão operador as desenvolva. Todavia, a descentralização do crédito ocorre de forma relativamente independente das horas efetivamente voadas na operação, seguindo mais o cronograma temporal do que o rígido acompanhamento da meta física<sup>50</sup> dos recursos.

Pode-se considerar que este sistema se viabiliza pela natureza dual própria da parceria entre a PMMG e o IEF/SEMAD, em que ambos os órgãos possuem aeronaves e a PMMG se responsabiliza não apenas por gerir os recursos financeiros do IEF/SEMAD para garantir a operação das aeronaves desses, como coloca à disposição suas próprias aeronaves para atendimento às missões de meio ambiente, o que em ambos os casos pode levar a contrapartidas.

Para permitir essa interação na rede, são estimados e constam nos planos de trabalho os valores do custo da hora de voo de cada uma das aeronaves envolvidas, tanto as de propriedade do IEF como as da PMMG. Posteriormente, ao longo da vigência do TDCO são praticadas anulações de créditos pela compensação de horas voadas, conforme exposto previamente no item 3.5.2 deste trabalho.

Finalmente, em que pese não haver referência específica ao valor considerado para a hora de voo na formulação do termo, uma análise das previsões da fase 01 do plano de trabalho permite estabelecer que foram utilizados os valores de R\$ 3.982.533,99 (três milhões novecentos e oitenta e dois mil quinhentos e trinta e três reais e noventa e nove centavos) para uma meta física de 800 horas asas rotativas na fase 1.1, de R\$ 714.000 (setecentos e quatorze mil reais) para 500 horas asa fixa monomotor e de R\$ 210.000 (duzentos e dez mil reais) para 60 horas asa fixa multimotor. Com tais dados chega-se a um cálculo de que o valor por hora voada especificamente para fins deste TDCO foi arbitrado em R\$ 4.978,17 para helicópteros Esquilo, R\$ 1.428,00 para aviões monomotores pistonados e R\$ 3.500,00 para aeronaves King Air C-90.

---

<sup>50</sup> A meta física é a quantidade de um produto ou serviço a ser ofertado em contrapartida aos gastos em uma ação orçamentária, dentro de um exercício financeiro. No caso da vacinação de crianças, por exemplo, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas em cada Estado, e a distribuição de valores será proporcional à esta meta (BRASIL, 2016. p. 56).

Outro exemplo a ser verificado envolve o TDCO 001/2018, firmado no mês de julho de 2018, entre a SES e a PMMG, visando operacionalizar, otimizar e incrementar o apoio aéreo por meio das aeronaves de propriedade ou operadas pelo COMAVE nas demandas de transporte da SES, em apoio ao Sistema Único de Saúde - SUS/MG e o órgão gestor dos transplantes de órgãos e tecidos em Minas Gerais - MG Transplantes (MINAS GERAIS, 2018c).

Diferentemente do caso do convênio com o IEF, a SES não possui uma estrutura de aeronaves compartilhada com a PMMG, visto que as aeronaves de sua propriedade são operadas pelo Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, que acabou por optar em deixar a rede do COMAVE em 2019. Como consequência, o TDCO possui um cronograma de execução extremamente simplificado, visto que existe uma correlação direta entre as horas efetivamente voadas em apoio à saúde e os repasses financeiros, ao invés da previsão de ressarcimento de custos aliado a contrapartidas.

Especificamente para este instrumento, arbitrou-se um custo de R\$ 7.000,00 reais para cada hora voada, sendo disponibilizadas pela PMMG 300 horas de voo por ano independente do apoio ser realizado com asas rotativas ou fixas, ficando o acionamento restrito a missões com distâncias superiores a 300 Km. Nota-se que enquanto o TDCO com o IEF previu contrapartidas específicas em proveito de ambas as partes, tais como o treinamento de pessoal, o convênio com a SES realiza o ressarcimento direto pelo valor acordado para cada hora voada. Ainda assim, através da análise da demonstração de recursos solicitados, verifica-se que foram estabelecidos R\$ 1.470.000,00 (hum milhão quatrocentos e setenta mil reais) para aquisição de combustível, manutenção e seguro de aeronaves, totalizando R\$ 4.900,00 reais por hora voada neste quesito, que pode ser identificado como ressarcimento pelos custos diretos ou basilares<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Dentro da estrutura de custos da aviação pública, uma verificação de custo basilar (ou Custo Operacional Direto) consiste em considerar apenas o valor destinado a subsidiar os contratos de manutenção, seguro e combustível para as aeronaves (NETO, 2020).

De igual maneira, foram previstos R\$ 630.000,00 (seiscentos e trinta mil reais) para capacitação e treinamento de tripulantes, aquisição de equipamentos especiais e custeio de diárias, totalizando um complemento de R\$ 2.100,00 reais por hora voada, que pode ser identificado como ligado aos custos indiretos ou a uma verificação abrangente<sup>52</sup>.

Considerando que no caso dos Esquilos e aviões monomotores do IEF a depreciação do bem e os gastos com manutenção, seguros e combustível são despendidos em aeronaves do próprio conveniente, justifica-se que neste caso haja um cálculo do custo da hora de voo diferenciado em relação aos valores apresentados à SES, visto que no último caso os voos ocorrem com as máquinas de propriedade da PMMG e recursos totalmente providos por ela, além do acionamento se dar de maneira subsidiária aos realizados com aeronaves da conveniente.

De toda forma, a falta de padronização em relação à forma do estabelecimento das parcerias e ao sistema de ressarcimento, pode levar a dificuldades na auditoria e até mesmo na comparação entre eles. Esse fato foi, inclusive, destacado na fala de um dos entrevistados, que apontou que a falta de um valor definido para a hora de voo no convênio entre a SES e o CBMMG é um complicador na relação entre as duas instituições. Adicionalmente, o entrevistado informou que essa falta compromete, inclusive, a regulação e as decisões entre o uso de aeronaves ou de transporte terrestre, por exemplo (ENTREVISTAS..., 2021).

Tais situações podem levar a problemas futuros de compliance e governança da rede (DEVRIES, 2005, JESSOP, 1998; RHODES, 2007; SHIH, 2010), visto o alto grau de arbitrariedade que a PMMG, como órgão gestor da rede, possui em relação à fixação dos custos oferecidos aos demais parceiros.

---

<sup>52</sup> Em sentido complementar, o custo abrangente envolve todos os aspectos observados em uma verificação basilar, acrescidos do custo da força de trabalho na operação e de despesas administrativas (material de escritório e informática, energia, água, gás, telefonia), de hangaragem (conservação das edificações, manutenção predial e serviços de limpeza), de manutenção e combustíveis para veículos terrestres de apoio e para segurança dos hangares e das aeronaves pousadas fora de base (NETO, 2020).

#### **5.4.3.2 O registro de preço, suas vantagens e limitações**

O Decreto que cria o COMAVE traz a determinação clara de que no âmbito das aquisições de bens e serviços afetos às atividades aéreas seja utilizado o sistema de Registro de Preços. Ao conceituar a gestão centralizada dos recursos aéreos, a já citada Resolução Conjunta 4.589/2017 estabeleceu o registro de preços como a modalidade indicada para aquisição de bens e serviços em conjunto pelas Secretarias e Órgãos Autônomos que compõem o COMAVE (MINAS GERAIS, 2017c).

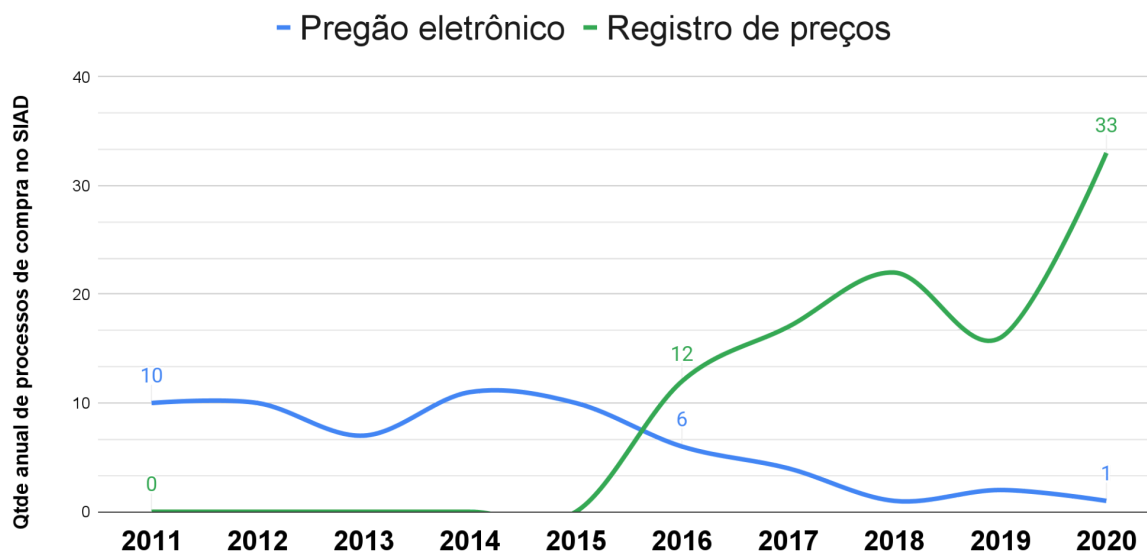
A modalidade de compra através do Sistema de Registro de Preços, tratada de forma mais detida no capítulo anterior, visa, em resumo, ser um meio de atendimento ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas (DI PIETRO, 2020).

Considerando o potencial de redução de gastos com uma consequente gestão mais eficaz dos custos que a implantação das compras conjuntas apresenta, verifica-se que a diretriz que recomenda o uso de Registro de Preço para as aquisições de material aeronáutico do COMAVE encontra-se alinhada com os princípios propostos pela nova lei nacional de licitações, aprovada em 2021.

Quando verificados todos os itens de despesa tomados como integrantes do conjunto de insumos para aviação, conforme a metodologia proposta na subseção 4.4.6, foram verificados processos de compra majoritariamente ligados a combustíveis, com exceção de uma ata realizada para treinamento de pilotos e outra para a aquisição de macacões de voo. Todavia, essa ata foi criada pela PMMG e aproveitada pela Unidade de Compra da SEMAD controlada pelo COMAVE, de forma que a mesma foi desconsiderada.

A evolução na quantidade de aquisições de combustível de aviação realizadas através de registro de preço em Minas Gerais, após o estabelecimento do COMAVE, pode ser melhor observada através do gráfico 15:

**Gráfico 15** - Processos de compra realizados para aquisição de combustível para aviação, por modalidade da licitação – MINAS GERAIS – 2011 a 2020



Fonte: Dados da pesquisa, com informações extraídas do Portal de Compras de Minas Gerais.

Verifica-se pela série temporal ampliada, contendo dez anos, que o sistema de Registro de Preços somente passa a ser utilizado em 2016. Nesse ano, o número de processos de compra via SRP ocupou cerca de 33% das aquisições de produtos ligados à aviação. Já em 2020, de um total de 34 processos, apenas um fora realizado pela modalidade de pregão, enquanto os outros 97% foram feitos via SRP.

Complementarmente, verificou-se o resultado final para o preço unitário do litro de querosene de aviação, fornecido no Aeroporto da Pampulha, comparando os valores no ciclo de compras entre 2016 a 2017, portanto, anterior ao estabelecimento formal do COMAVE em oposição ao ciclo de 2016 a 2017, já na vigência formal do órgão gestor da rede, conforme tabela 12:

**Tabela 12** - Comparativo do valor do litro de Querosene de Aviação fornecido em Belo Horizonte para os contratos vigentes dos órgãos públicos – MINAS GERAIS – 2015 a 2017

Órgão	CUSTO DO LITRO DE QAV NA PAMPULHA				Variação 2015x2017
	2015 / 2016		2016 / 2017		
	Contrato	Preço do Litro (R\$)	Contrato	Preço do Litro (R\$)	
CBMMG	9033410	3,64	9053953		-19%
GMG	9043081	5,69	9077883	2,95	-48%
PCMG	9044819	4,40	9078485		-33%
PMMG	9017329	2,79	9051600		+6%
<b>Média Ponderada</b>	-	<b>4,25</b>	-	<b>2,95</b>	<b>-35%</b>

Fonte: Dados da pesquisa, com informações extraídas do Portal de Compras de Minas Gerais.

Nota1: Valores sem correção inflacionária, visto dependerem mais da variação cambial que foi de apenas 3%.

Nota2: A média ponderada considera o montante em litros adquirido por cada órgão, suavizando a média aritmética simples, que teria valor de 4,95

É possível verificar que no período anterior havia grande despadronização para uma prestação basicamente idêntica, qual seja o abastecimento de aeronaves no aeroporto da Pampulha, em Belo Horizonte. Essa diferença justificava-se, principalmente, pelo desenho dos termos de referência adotados, bem como os quantitativos totais adquiridos em cada contrato. Já no modelo dos registros de preço, houve uma queda significativa do preço médio, em torno de 35%. Essa variação não foi corrigida pela inflação, visto que os preços dos combustíveis de aviação dependem muito mais da variação cambial. Entre julho de 2015 e julho de 2016 a variação de cerca de 3% no valor do dólar tornou dispensável a correção, devido ao grande montante das diferenças absolutas.

Os ganhos, todavia, distribuem-se de forma diversa entre os integrantes da rede, sendo que o GMG representou um vale de 48% de desconto no valor pago pelo litro. Por outro lado, enquanto o CBMMG obteve o menor desconto, com 19% sob o preço inicial, a PMMG foi a única que encerrou o ciclo com um aumento, embora pequeno, em seu custo. Ressalta-se, porém, que os cálculos não levaram em conta o acréscimo da inflação ou a variação cambial no período, dois dados que, de maneira geral, poderiam influenciar no custo. Assim, até mesmo a PMMG pode ter sido beneficiada, com um aumento menor do que o seria esperado nas condições anteriores de contratação isolada.

Finalmente, foi possível verificar que na grande maioria das atas relativas à aquisição de combustível de aviação, realizadas em Minas Gerais, o gestor do registro de preços foi a Polícia Militar, de forma que essa instituição pôde ter recebido uma carga de trabalho administrativo maior do que teria antes da institucionalização da rede. Por outro lado, órgãos que anteriormente necessitavam carrear todo um processo licitatório, como o Gabinete Militar, passaram, simplesmente, a aderir às atas registradas pela PMMG.

Cumprе ressaltar, porém, que visando a celeridade, a própria conceituação teórica do sistema de registros de preço se liga à aquisição de bens e serviços extremamente padronizados ou que, pela natureza do objeto, não podem ter definido previamente o quantitativo a ser demandado (MINAS GERAIS, 2013b).

Ocorre, todavia, que em alguns casos, mesmo em se tratando de aquisição de bens ou serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, uma avaliação mais detida das características da aquisição contraindica o SRP para contratação, ficando este mais apropriado para materiais ou prestação de serviços comuns, semelhantes e homogêneos - como no caso dos combustíveis. Isso inclusive justifica a ausência de processos de compra relativos a outros insumos aeronáuticos dentro dos resultados da presente pesquisa.

Isto ocorre porque o órgão especificador da compra é o órgão de origem do Registro. E todos os demais devem aderir à compra com a mesma descrição técnica, condições de pagamento e demais exigências da compra no órgão gerenciador.

Especificamente em Minas Gerais, a norma estadual ainda prevê no parágrafo 2º do art. 5º que os demais órgãos possam sugerir inclusão ou adequação do objeto. Ainda assim, nota-se aí uma dificuldade, pois, em primeiro lugar, as alterações só podem ser feitas ainda em fase da especificação no Termo de Referência, sendo impossíveis tais ajustes na fase de adesão (MINAS GERAIS, 2013b). Em segundo lugar, porque se cada órgão com interesse em aderir a um Registro de Preços fizesse alterações na descrição técnica, o consenso poderia ser impossível de ser alcançado.

Neste sentido, para a compra de bens com definição técnica muito específica em que para garantir um alto nível de qualidade seja necessário descrever detalhes que possam encarecer o produto ou para contratação de serviços em que as especificidades da necessidade de cada órgão impediriam a adesão homogênea, não se vislumbraria ganho de escala que justificasse redução do preço na contratação por Registro de Preço.

Essa constatação iluminaria um possível problema no *design* da rede que conforma o COMAVE, visto que ele parte de um pressuposto de que o registro de preços, por gerar ganho de escalas sem perda de autonomia, seria praticamente uma panaceia (ENTREVISTAS..., 2021).

Na próxima subseção, serão apresentadas algumas alternativas que possibilitem a contratação conjunta nos casos em que o uso do Registro de Preço seja considerado inviável pela Administração Pública.

### 5.4.3.3 Outras formas de contratação conjunta

O inciso IV do parágrafo único do art. 3º da Resolução Conjunta 4.589/2017, permite verificar a possibilidade de aquisição centralizada mediante outras formas de licitação que senão o Registro de Preço (MINAS GERAIS, 2017c). Sendo assim, pode-se concluir que a própria norma reguladora do COMAVE previu que haveria casos em que o Registro de Preço seria inaplicável, cabendo identificar quais seriam eles e como a contratação se daria.

Em contratos de serviços contínuos, por exemplo, mesmo que se verifique vantagem à Administração Pública, os mesmos não poderiam ser prorrogados por sessenta meses se oriundos de registro de preço, estando limitados à validade deste, que é de no máximo doze meses (MINAS GERAIS, 2013b, art. 14, § 2º). Tal impedimento poderia gerar aumento da carga burocrática e causar entraves devido à necessidade de realização de licitação anual, o que contrariaria, inclusive, um dos princípios norteadores do SRP, que é o de agilizar os processos de contratação.

Essa contra-indicação atinge, em especial, contratos personalíssimos<sup>53</sup>, onde por razão das exigências muito específicas do contratante, da necessidade de capacidade técnica extremamente qualificada do contratado ou de circunstâncias comerciais únicas e momentâneas não se possa reproduzi-los em iguais condições para outros órgãos públicos, o Registro de Preço também será inaplicável.

Tais características podem ser encontradas nos contratos de prestação de seguro das aeronaves em que mesmo que o bem segurado seja similar, o seu estado de conservação, idade, tipo de uso dado e experiência dos funcionários que o operam farão variar a exposição ao risco e, com isso, o prêmio anual.

Outros exemplos seriam a contratação de oficinas para prestação de serviços de manutenção de aeronaves ou a aquisição de treinamentos de pilotos, que devem se amoldar a necessidades específicas da operação de cada órgão, incluindo máquinas de modelos e fabricantes distintos.

---

<sup>53</sup> Conforme assevera a doutrina jurídica, contratos *intuitu personae*, ou personalíssimos, são aqueles celebrados com atendimento às qualidades pessoais de um ou mais dos contratantes, nos quais as obrigações não podem ser executadas por ou para outrem (VENOSA, 2016).

Dada a inaplicabilidade do registro de preços nesses casos, para que haja a contratação única de forma a permitir economia de escala, vislumbra-se que haveria três formas de licitação possíveis. A primeira envolveria a criação de um ente com personalidade jurídica própria, através de Consórcio Público. A segunda seria o repasse do valor orçamentário e financeiro a uma das instituições para que ela licite, em seu nome, toda a compra e distribua os materiais ou gerencie o serviço em nome do grupo. A última opção seria a realização de pregão na modalidade contratação centralizada, em que existem várias Unidades de Compras a formar um contrato uno, porém com distribuição de saldo a ser executado individualmente por cada instituição.

Não se verificou, nas normas pesquisadas, uma orientação formal da SEPLAG em relação à melhor forma de concretização destas compras unificadas, em casos de inaplicabilidade do Registro de Preços mas, dentre as três opções, é possível identificar pontos positivos e pontos negativos.

No caso da criação de um Consórcio Público, o principal entrave seria justamente a necessidade de criação de pessoa jurídica de direito público, o que envolve a edição de lei específica, com todo o trâmite político e jurídico envolvido. Caso se opte por realizar a suplementação do orçamento de um dos órgãos na medida necessária à execução total de uma contratação e a depender de seu montante financeiro, tal ação exigiria a contenção da despesa dos demais órgãos em valores similares para manter os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No primeiro caso, com certeza, e no segundo caso, dependendo do valor, alterações na Lei Orçamentária Anual também poderiam se mostrar necessárias. Além disso, em respeito aos limites mínimos constitucionais de gastos com algumas rubricas e setores, tais como saúde, a contenção de despesa ou supressão de orçamento em algumas unidades que compõem o COMAVE poderiam ser legalmente impossibilitadas.

Já para a operacionalização da terceira opção, com realização da aquisição centralizada em uma unidade de compras, que passaria a ser gestora de créditos oriundos das demais, as cotas orçamentárias, assim como toda a independência financeira dos órgãos e entidades envolvidos, seria obedecida, sem necessidade de suplementações ou contenções e nem mesmo alterações na LOA.

Tal modelo de compras, previsto na Resolução 40/2014 da SEPLAG, envolve o agrupamento de pedidos de compra de vários órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual em um contrato único, mas com a execução da despesa realizada de forma individual por cada órgão:

Art. 9º O procedimento de Solicitação de Compra é composto pelas etapas a seguir descritas:

I - Inserir solicitação, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

[...]

f) **informação se a compra é centralizada**, ou seja, resultante do agrupamento de pedidos de compra de vários órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, cuja execução será realizada de forma descentralizada por seus participantes (MINAS GERAIS, 2014, *grifo nosso*).

Dessa forma, verifica-se que na contratação centralizada os órgãos envolvidos mantêm sua independência financeira, sendo ainda sim possível aproveitar um ganho de escala na contratação unificada para vários órgãos. Tal característica faz com que essa solução atenda não só à necessidade de redução de custos e gestão inteligente do recurso aéreo como, acima de tudo, respeite a autonomia financeira de cada parte envolvida, o que levaria a um menor nível de resistência entre os integrantes da rede (TORFING; SØRENSEN, 2014).

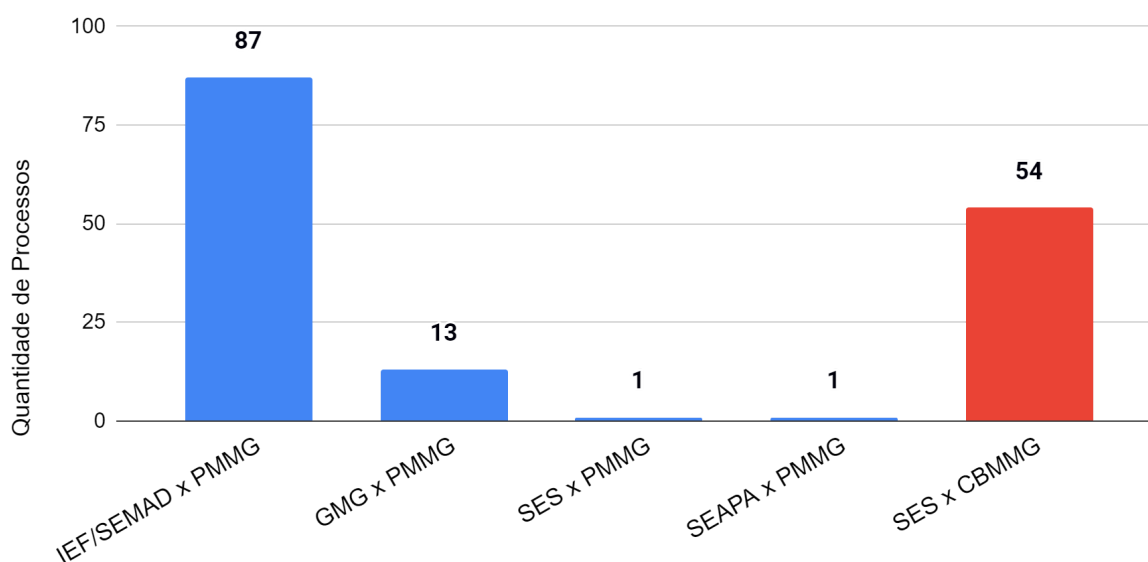
Essa última característica, relativa à manutenção da autonomia, pode explicar, ao menos em parte, porque a terceira opção tem sido empregada pelo COMAVE na gestão de suas aquisições, em especial, entre os órgãos que permaneceram na rede após a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil.

A operacionalização deste tipo de compra envolveu rotinas de cada instituição junto à SEPLAG para criação de unidades processadoras<sup>54</sup> no sistema informatizado de compras do estado de Minas Gerais. Todavia, tal ação não requereu formação de expertise quando do surgimento do COMAVE, visto que, conforme dados do SIAD/MG, a aviação pública estadual já se valia dessa técnica. Assim, na data de criação do COMAVE já havia unidades processadoras nestes moldes para compras ligadas às aeronaves da Secretaria de Saúde pelo Corpo de Bombeiros (1320139) e do Instituto Estadual de Florestas pela Polícia Militar (2101100).

Assim, após o surgimento do COMAVE, simplesmente foram criadas outras unidades para que a PMMG centralizasse compras do Gabinete Militar (1071053), da SEAPA (1231058) e da Secretaria Estadual de Saúde (1320071).

Dessa forma, somente considerando essas unidades processadoras unificadas, foram identificados no gráfico 16 um total de 156 (cento e cinquenta e seis) processos de compra inseridos no SIAD entre 2016 e 2019:

**Gráfico 16** - Processos de compra realizados por unidades de processamento de compras centralizadas ligadas ao COMAVE – MINAS GERAIS – 2016 a 2019



**Fonte:** Dados da pesquisa, com informações extraídas do Portal de Compras de Minas Gerais.

<sup>54</sup> Uma Unidade Processadora dentro do sistema informatizado do SIAD consiste, basicamente, em um código formado por sete dígitos para identificar, dentro do sistema, qual órgão público está lançando as informações dentro de suas funcionalidades (MINAS GERAIS, 2008a).

Verifica-se que 102 (cento e dois) processos, ou 65% do total, estavam ligados a unidades centralizadoras de compras com gestão por parte da Polícia Militar, enquanto 54 (cinquenta e quatro), ou 35% do montante, tinham origem em unidades geridas pelo Corpo de Bombeiros.

Estes dados ressaltam um ponto negativo de uma contratação centralizada, que é justamente a questão de que o órgão centralizador passa a executar, em seu contrato, dotações orçamentárias dos demais, o que exige a assinatura de TDCO com cada um deles. Complementarmente, o órgão gestor do contrato passa a exercer a liderança das negociações comerciais anteriores ao contrato, por ser o responsável pela construção do termo de referência.

Além disso, a noção a uma contratação centralizada se dá de forma oposta ao que ocorre no caso dos registros de preço, em que a adesão à ata pelos demais órgãos se dá de forma voluntária após o conhecimento do resultado do pregão, ou seja, caso julguem vantajosa. No caso de um contrato centralizado, após a inclusão do pedido de compras pela unidade secundária junto ao processo da unidade centralizadora, sendo realizado o pregão com sucesso, independente das vantagens obtidas, todos os órgãos estarão obrigados à contratação.

Esses dois aspectos negativos podem justificar, ao menos em parte, o motivo pelo qual nunca houve a formalização de unidades de compra descentralizadora de orçamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil para a Polícia Militar, mesmo durante o período de vigência plena do COMAVE. Assim, mesmo tendo sido apontada como gestora das contratações, a PMMG nunca realizou contratos unificados com estes dois órgãos.

Por fim, um último ponto negativo deriva justamente da noção de que da compra centralizada, ao contrário do registro de preço, surge somente um contrato, com vários órgãos responsáveis pelo pagamento na proporção em que se utilizarem do serviço. Com isso, a inadimplência de um dos órgãos importaria na inadimplência parcial do contrato como um todo, podendo gerar repercussões contratuais e até judiciais para todas as partes.

Essa insegurança quanto ao adimplemento simultâneo de todos os órgãos, em um estado com finanças combalidas e em que diferentes órgãos, com capacidades orçamentárias distintas, poderão se juntar, pode afastar alguns deles. Isso se torna mais gravoso no caso da possibilidade de centralização de compras incluindo poderes diversos e outros entes da federação, visto que no futuro o COMAVE poderia firmar convênios para transportar, por exemplo, membros do Legislativo ou do Judiciário mineiro e até mesmo de algumas prefeituras, como a da capital.

### **5.5 Análise e discussão dos dados: perdedores e ganhadores**

Essa seção visa apresentar uma discussão inicial dos dados auferidos durante o estudo de caso da aviação pública mineira à luz das lentes teóricas apresentadas nos capítulos de revisão da literatura.

Para isso foram utilizados tanto os conhecimentos em teoria geral da administração e sobre os tipos ideais da administração pública, apresentados no capítulo dois, como as características da administração de redes formadas por órgãos públicos, que constam do capítulo três.

Quanto às operações, a primeira constatação possível é de que a consolidação de uma rede formal levou o estado a potencializar sua atividade aérea. Da parte das finanças, de maneira geral, foram notados pequenos avanços e ganhos de escala, em especial nas compras de insumos de aviação. Já no lado das contratações, parece ter havido uma preocupação com a formalização de convênios e termos de desconcentração de crédito, que antes eram tratados com acordos pontuais. Todavia, exceto quanto ao emprego do registro de preço na compra de combustíveis, não houve grandes avanços no sentido de licitações conjuntas.

Complementarmente, a seção se estrutura em torno do conceito de que as redes devem produzir situações de ganha-ganha, que são um dos principais pressupostos da teoria das redes. Isso porque em uma rede corretamente desenhada não devem surgir vantagens individuais para um parceiro criadas a conta de prejuízo de outros integrantes (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Essas situações de ganha-ganha se opoem às situações em que há ganhadores e perdedores (*win-lose situations*) que teriam o condão de acarretar conflitos e resistência em uma rede (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; MCGUIRE; AGRANOFF, 2011).

Cabe ressaltar, contudo, que a noção de uma rede totalmente igualitária, com todos os seus resultados sendo aproveitados por todos os participantes, talvez se aproxime de um tipo ideal inalcançável em situações reais. Assim, nos mesmos moldes da burocracia weberiana ou do mercado perfeitamente competitivo em Adam Smith, uma rede baseada no ganho constante e proporcional pertenceria apenas ao mundo das ideias<sup>55</sup>, sendo impossível de ser alcançada quando da análise de casos práticos.

Tendo isso em conta, o primeiro vencedor identificado na pesquisa foi o emprego das redes entre órgãos públicos e a comprovação, através dos dados, das potencialidades de sinergia que elas podem trazer. A queda no custo médio para aquisição de combustíveis por meio da adoção de registros de preço, que se manteve inclusive após a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil, seria um indicador desse processo.

Se não um perdedor, o processo de compras centralizado não conseguiu, contudo, se mostrar como um claro vencedor. A pesquisa foi capaz de reunir e analisar informações disponíveis e comparar a adequação de cada uma das possibilidades apresentadas, quais sejam os Termos de Desconcentração de Crédito, o registro de preço e as contratações centralizadas.

Um possível indutor do uso do mecanismo de firmar Termos de Desconcentração de Créditos Orçamentário, adotado largamente pelos órgãos que operam aeronaves de outras instituições como PMMG e CBMMG, é a autonomia na indicação do destino das verbas. Assim, como posto por um dos entrevistados, essas instituições conseguiriam alocar recursos financeiros em qualquer elemento-item que conste do plano de trabalho (ENTREVISTAS..., 2021). Nesse sentido, independente daquele tipo de produto ou serviço representar algum custo formador do valor da hora voada, ele pode ser adquirido com o saldo dos convênios.

---

<sup>55</sup> Nesse sentido é que Max Weber teria utilizado a expressão alemã *Idealtypus* para se referir ao que existe apenas no mundo das ideias. Essa acepção de ideal como relativo às imagens mentais, em oposição ao uso mais comum no português brasileiro, como sinônimo de perfeito, tende a fazer mais sentido (GULER AYDIN; OZER-IMER, 2019; SWEDBERG, 2018).

Talvez por isso, apesar de se apresentar como o processo de contratação mais versátil que os registros de preço, sendo capaz de permitir ganhos de escala nas aquisições de serviços, e mais transparente aos demais membros da rede do que a execução de um TDCO, os contratos centralizados não foram utilizados de forma sistemática o suficiente para gerarem ganhos de escala.

Assim, uma hipótese é a de que as compras centralizadas atenderiam melhor ao interesse público. No entanto, por não atenderem, também, aos interesses individuais de cada instituição envolvida, não puderam realmente ser empregadas na mesma escala e envolvendo todos os membros da rede, como os registros de preço.

Essa análise tende a levar à conclusão de que ganhos previstos nas teorias da administração pública ligadas à *NPM* e à Nova Governança Pública, como aumento de eficiência e despersonalização (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2000; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; OSBORNE, 2006), só podem ser obtidos nas redes de instituição pública se houver, de fato, engajamento (BLOM-HANSEN, 1997).

Uma vencedora dentro da ótica das teorias da administração pública científica foi, certamente, a racionalidade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, OLSEN, 2006, WEBER, 1991). Após a formalização da rede, foram desenvolvidos e atualizados protocolos para tratamento de solicitações de voo por órgãos públicos que não possuem aeronaves, fato destacado por mais de um entrevistado como ponto positivo da implantação da rede (ENTREVISTAS..., 2021).

Outro dado que demonstra, incidentalmente, o emprego da racionalidade é o fato de que, na atual gestão do Gabinete Militar, o chefe da área dedicada ao planejamento e execução do transporte aéreo do Governador passou a ser ocupado por um Oficial piloto da PMMG. Essa mudança, que parece singela, na verdade pode refletir um compromisso com a profissionalização da gestão. Essa noção é corroborada pela visão de um dos entrevistados, que afirma que “nos últimos dez ou vinte anos, nunca havia visto o cargo de chefe do DTA ser ocupado por um piloto”. Com isso, a ocupação do cargo, que era política, passaria a ser técnica (ENTREVISTAS..., 2021).

É de se ressaltar, todavia, que o Gabinete Militar do Governador em Minas Gerais, apesar de órgão autônomo, é chefiado por um Coronel da Polícia Militar. Assim, o emprego de um Oficial piloto oriundo da aviação da PMMG para chefiar a administração da aviação do governador pode estar ligada a um projeto da polícia militar de consolidação como líder da aviação pública estadual. Nesse cenário, a profissionalização e aumento da racionalidade seriam apenas externalidades positivas de um processo, na verdade, ligado ao exercício de poder e controle, típicos da burocracia estatal e à sua tendência de transformar meios em fins (MERTON, 1940).

Por outro lado, ficou claro que, em que pese o desenho original do COMAVE prever a gestão de toda a frota de aeronaves públicas do estado de Minas Gerais, inclusive com a transferência de todas as aeronaves e veículos de apoio ao órgão, tal medida nunca foi levada a cabo, havendo sido revogada menos de trinta dias após sua publicação (MINAS GERAIS, 2017b). Com isso, a primeira tentativa no estado de Minas Gerais de se criar alguma forma de gestão unificada das aeronaves se encerrou prematuramente e sem sucesso, na medida em que alguns dos órgãos envolvidos sentiram-se ameaçados em seus projetos de posicionamento estratégico pela perda total do controle sobre sua aviação. A compreensão desses movimentos se liga, aparentemente, à resistência à colaboração tendo como fonte a proteção de interesses individuais (MCGUIRE; AGRANOFF, 2011). Essa resistência seria, portanto, fruto de medidas deliberadamente tomadas durante a fase de *design* da rede e poderiam ter sido evitadas.

No mesmo sentido, verificou-se que por um período intermediário foram tentados arranjos em que a rede fosse mantida em sua plenitude, mas com uma maior independência dos seus membros em relação ao COMAVE como órgão gestor. Todavia, em 2019, a experiência do COMAVE culminou com a exclusão da rede de dois dos quatro maiores operadores de aeronaves no estado. Esse último movimento permite considerar que o fracasso de uma rede colaborativa entre órgãos públicos pode estar ligada à defesa dos interesses institucionais que, novamente, poderiam ter sido mitigados pelo uso de ferramentas de governança e transparência durante o desenho da rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Complementarmente, mesmo com a dissolução parcial da rede formal, caracterizada pela saída da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros, a Resolução Conjunta 4.589, assinada pelos dirigentes máximos desses órgãos, nunca foi revogada. Isso permite que os órgãos continuem atuando em conjunto, quando necessário. Um exemplo dessa atuação pontual se dá, segundo um dos entrevistados, nas missões em que a regulação clínica do SAMU aciona o COMAVE e envia médicos de uma empresa terceirizada, alocados no hangar do CBMMG, para tripular aeronaves da PMMG (ENTREVISTAS..., 2021).

Em igual sentido, pode-se afirmar que as alterações nas descrições sobre as formas de financiamento da aviação pública nas LOA analisadas geraram aprimoramento da técnica de apuração de custos dessa atividade no orçamento. Ressalta-se, contudo, que por não ter sido criada atividade específica na Polícia Civil, e por não ter sido de fato utilizada a atividade dos bombeiros e da secretaria da saúde, essa questão ainda mereceria melhorias.

Se, por um lado, a rede facilitou a transparência financeira e orçamentária do ponto de vista dos custos para aquisição de insumos, por outro não se atingiu uma maior transparência ou fomento às ferramentas de *accountability* quanto ao emprego dos recursos aéreos. Isso porque, a esse respeito, não existe no Portal de Transparência de Minas Gerais painel que proveja transparência passiva sobre o emprego de aeronaves públicas. Ao mesmo tempo, não há ferramenta de busca ativa automatizada sobre o tema, restando como única alternativa a solicitação de dados via LAI.

Com isso, pode ser que o fomento à transparência previsto pela implementação de uma governança em rede (GRUMAN, 2012) não tenha de fato ocorrido devido ao modelo de administração burocrático clássico (WEBER, 1991) que se vê na maior parte das instituições envolvidas.

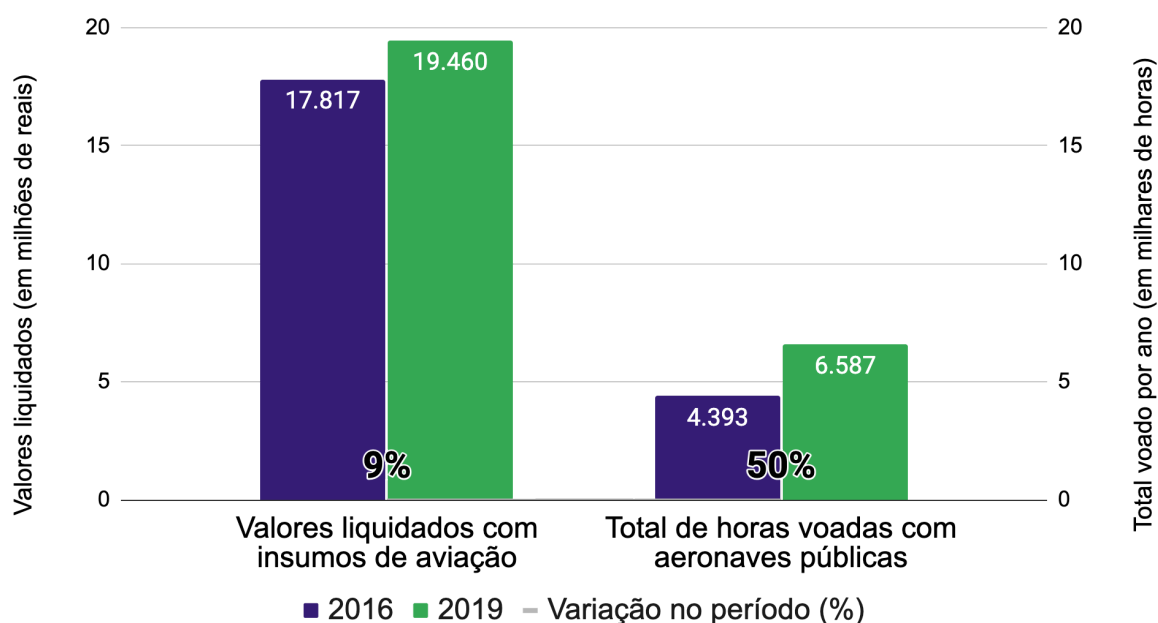
Alguns dos benefícios da atuação em rede proporcionada pelo COMAVE foram, conforme os entrevistados, “a possibilidade de emprego de tripulação, mecânicos e servidores administrativos de forma integrada” e “a capacidade de empregar uma frota de aeronaves de uma maneira mais lógica e eficiente”. Por outro lado, foram apontados como pontos negativos no desenho inicial do COMAVE “uma ruptura na autonomia de gestão dos órgãos partícipes, o que gerou sério desgaste ao conceito da integração da rede” (ENTREVISTAS..., 2021).

Caso se pretenda uma nova tentativa de integração da rede, esse desgaste inicial pode tornar necessário um *design* que envolva a manutenção de certo grau de independência entre os membros. Por outro lado, será necessário vencer a resistência entre todos os órgãos em sofrer um processo de abertura e publicação dos dados de transparência sobre o emprego de suas aeronaves.

Outra questão que deve ser observada na avaliação dos resultados é a do aumento dos gastos com desenvolvimento das atividades ligadas à aviação pública no estado, em especial quando verificado de forma conjunta com o incremento das horas voadas.

O gráfico 17 realiza o cruzamento dos dados observados nas subseções de “Evolução das missões com apoio aéreo...” e de “Evolução do orçamento e da despesa...”, demonstrando essa disparidade:

**Gráfico 17 - Valores liquidados com insumos de aviação e Total de horas voadas - MINAS GERAIS - 2016 x 2019**



**Fonte:** Dados da pesquisa

**Nota 2:** Valores entre 2016 e 2018 corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2018.

É possível inferir que enquanto o investimento para a manutenção do serviço teve uma variação positiva de 24%, o total de horas voadas aumentou em 55%. Essa discrepância poderia ser explicada pelo aumento de eficiência e ganhos de escala, em especial na aquisição de combustível, como descrito.

Por outro lado, como dito, a PMMG foi a instituição que menos se aproveitou desse ganho de escala na compra de combustíveis, enquanto foi um dos operadores que registrou aumento em seu quantitativo de horas voadas anuais.

Essa informação pode ser importante na medida em que sinalizaria para um maior comprometimento da PMMG com o processo de consolidação do COMAVE. Todavia, é necessário entender que o próprio aumento do número de horas voadas pode estar sendo visto pelos integrantes da instituição como um ganho, mesmo que ele não venha acompanhado de outras vantagens objetivas.

Tal linha de entendimento é corroborada por um entrevistado que informou que a transferência de tarefas da administração logística e financeira da rede para uma única instituição, “aumentou a carga de trabalho administrativa, sem que houvesse aumento de pessoal” e que “a quantidade de convênios e o volume de recursos financeiros tratados hoje pela PMMG é bem superior à antiga, mas que a estrutura de recursos humanos é a mesma” (ENTREVISTAS..., 2021).

Outra opinião surgida foi de que “em alguns órgãos, como o GMG e a PCMG, existe uma cultura de que os pilotos se dedicam apenas ao voo (voar)”, enquanto na PMMG e no CBMMG a tradição é de que “os pilotos sejam responsáveis, também, pela execução da administração (fazer voar)”. Isso teria gerado um certo choque de culturas com as movimentações para integração entre os órgãos (ENTREVISTAS..., 2021).

As duas opiniões acima, relativas à percepção de aumento da carga de trabalho administrativo e ao perfil de algumas das instituições em assumirem organicamente tarefas de *backoffice* que poderiam ser terceirizadas, podem estar conectadas. Assim, seria possível supor que a PMMG, ao repassar ao seu pessoal interno as tarefas antes realizadas por empresas contratadas pelos demais órgãos, poderia, de fato, estar causando alguma sobrecarga em suas tripulações.

Assim, seria possível dizer que a PMMG ganhou com a execução de um maior número de missões aéreas e com o aumento de sua esquadrilha, representando, também, aumento de sua própria influência institucional. Todavia, seus integrantes diretamente ligados à aviação parecem ter perdido com o aumento da carga de trabalho administrativa.

Complementarmente, a missão finalística da corporação pode ter sido afetada, visto que, na busca de atendimento do máximo de demandas que lhe foram apresentadas pela rede e, na impossibilidade de contar com outros grandes *players* como o Corpo de Bombeiros, a PMMG parece ter aumentado a quantidade de horas voadas em missões de apoio a outros órgãos em detrimento das missões policiais.

É certo que a PMMG pode ter tornado sua aviação mais eficiente ou se aproveitado dos ganhos de escala. Porém, para ser considerada uma vencedora completa, ela provavelmente deveria ter recebido o aporte orçamentário proporcional não só ao aumento da operação, mas ao acréscimo em sua carga de trabalho e, inclusive, ao acréscimo de responsabilidade como gestora da rede.

No caso da SEAPA, que entregou a posse e controle de sua aeronave à PMMG, a rede parece ter servido como oportunidade de consolidação do entendimento de que possuir uma aeronave própria poderia não ser tão vantajoso diante de uma rede estadual bem estruturada. No mesmo sentido, a queda da quantidade de voos realizados em atendimento ao meio ambiente pode representar que o IEF/SEMAD apresenta uma menor demanda de recobrimento aéreo. Nesse último caso, a pesquisa não pôde concluir se a queda teve mais a ver com restrições orçamentárias impostas ao órgão, o que parece ser a opinião de alguns dos entrevistados (ENTREVISTAS..., 2021).

Já o CBMMG e a PCMG parecem, a partir de uma visão individualista de cada corporação, terem se percebido como perdedores no modelo inicial de integração da rede, em que perderiam autonomia e, no caso dos bombeiros, até mesmo patrimônio. Não obstante, esses órgãos parecem ter conseguido exercer pressão suficiente para que fossem retirados da rede formalmente existente, mantendo, contudo, o aproveitamento de parte dos ganhos da atuação conjunta.

Quanto a esse último aspecto, houve, inclusive, grande aumento da quantidade de horas voadas pelo Corpo de Bombeiros justamente no ano em que foi reeditado o decreto, removendo-o da coordenação centralizada. Essa informação pode levar a uma interpretação de que a submissão ao controle por outra instituição pode ter sido vista pelo órgão como freio a planos e expectativas de expansão de sua aviação. No limite, o CBMMG pode até mesmo ter interpretado que a PMMG poderia absorver não só sua frota aérea já existente, mas, também, futuras aeronaves a serem adquiridas pela Secretaria Estadual de Saúde.

Esse dado vai ao encontro do pressuposto de que as políticas e agendas individuais de cada um dos parceiros de uma rede apresentam uma das barreiras mais significativas para os resultados colaborativos (AGRANOFF; MCGUIRE 2011).

Assim, ao apontar o aumento de cerca de 40% na quantidade de horas voadas por aeronaves públicas entre 2016 e 2019, mas com um crescimento bastante concentrado em apenas dois operadores, CBMMG e PMMG, verifica-se os possíveis interesses organizacionais envolvidos. No mesmo sentido, ao mostrar que a PMMG teve o aumento de suas missões concentrado, principalmente, no incremento de missões de transporte aeromédico e de órgãos para transplante, área antes ocupada exclusivamente pelo CBMMG, a pesquisa joga luz em uma possível disputa de interesse entre esses órgãos.

Por outro lado, foi possível observar que as grandes instituições vencedoras foram, provavelmente, as pertencentes à área da saúde no estado de Minas Gerais. O aumento da quantidade de missões realizadas em atendimento tanto a demandas de transporte de enfermos como em traslado de órgãos para transplante. Quanto a isso, como avaliado na seção relativa à evolução orçamentária, as instituições parceiras do sistema de saúde também podem estar se valendo do tamanho do orçamento e da exigência de limite mínimo constitucional para investimentos em saúde. Essa conclusão é corroborada, por exemplo, pela fala de um dos entrevistados, que afirma que durante a pandemia o convênio entre a PMMG e a SES ficou sem saldo, mas recebeu um aporte de 4,5 milhões de reais (ENTREVISTAS..., 2021).

Outro ganhador que surge na pesquisa foi o avião como opção de aeronave para o uso com fins públicos. Tanto a PMMG, como o CBMMG parecem ter notado uma grande demanda represada que era suprida através da contratação de empresas de táxi-aéreo, tanto no Gabinete Militar do Governador quanto na área da saúde.

Assim, ambas PMMG e CBMMG passaram a treinar seus pilotos e a incorporar aeronaves de asas fixas a suas frotas, ressaltando-se, no entanto, que nenhuma das duas instituições nunca adquiriu um avião de forma onerosa<sup>56</sup>.

Ainda assim, não há como negar que o helicóptero, antes visto como único tipo de equipamento com a versatilidade necessária ao atendimento de demandas da aviação pública, passou a dividir espaço com os aviões em Minas Gerais. Ressalta-se, quanto a isso, que o caso mineiro pode ser emblemático para expor um movimento maior, nacional ou até mesmo internacional. Como a aviação pública no final do século XX se concentrava no atendimento a ocorrências policiais e de resgate, provavelmente o helicóptero era visto como a máquina mais adequada. Ocorre, porém, que uma análise técnica e objetiva pode estar levando as instituições à conclusão de que, havendo recursos disponíveis, haverá demanda para ambos, helicópteros e aviões.

Sobre os problemas de desenho ligados à estrutura inicial ter passado todo o comando da rede para a PMMG, um entrevistado propôs que “talvez pudesse ter uma rotatividade com um Coronel do Bombeiro, e até mesmo um Delegado Polícia Civil” e que isso poderia criar um clima melhor. Sobre o tema, outro entrevistado propôs que, talvez, pudesse haver a implementação de um conselho entre integrantes das instituições, de forma a criar um sentimento de que todos os órgãos estão realmente envolvidos no processo decisório (ENTREVISTAS..., 2021).

---

<sup>56</sup> Na PMMG, todos os aviões que já compuseram sua esquadrilha foram máquinas cedidas em processos judiciais com aeronaves apreendidas por serem empregadas na prática de crimes ou entregues por outros órgãos estaduais na forma de empréstimo. Já o CBMMG é hoje operador de um avião adquirido pela Secretaria Estadual de Saúde e que lhe foi entregue para que o operasse.

Por fim, ficou claro que a implantação de uma rede formal entre os operadores de aeronaves públicas em Minas Gerais importou no acirramento de uma competição existente entre os três órgãos do sistema de segurança pública, CBMMG, PCMG e PMMG, impressão corroborada por diversos entrevistados (ENTREVISTAS..., 2021).

Esse conflito pode ter trazido externalidades positivas, no sentido de que um entrevistado nota que antes do COMAVE, sua instituição “tinha muita dificuldade com o Corpo de Bombeiros, mas depois do COMAVE melhorou” (*sic*). O entrevistado complementa que a Polícia Civil teve interesse em fazer um convênio com sua instituição, que só não teria avançado ainda devido à burocracia estatal (ENTREVISTAS..., 2021).

A respeito do futuro, a Polícia Civil de Minas Gerais, mesmo depois de ter sido excluída da rede formal, solicitou recobrimento do COMAVE para a realização de uma manutenção emergencial em um de seus helicópteros, que foi feita com pessoal e ferramental da PMMG. Provavelmente por enxergar vantagens nas parcerias bi-laterais que os órgãos de aviação do CBMMG e da PMMG passaram a firmar, a PCMG poderia estar aproximando seu pensamento institucional ao conceito da atuação em rede.

Tendo tudo isso em conta, o próximo capítulo trata do modelo adotado no Reino Unido, onde desde 2012 foi formalizada uma rede para gestão e emprego das aeronaves públicas dedicadas ao serviço policial. Acredita-se que o estudo da rede formada na Grã-Bretanha permitirá compreender se houve algum problema no *design* da rede mineira, bem como poderá mostrar possibilidades de adequação.

Com isso, espera-se contribuir com o processo de amadurecimento das relações entre os operadores públicos de aeronaves no estado de Minas Gerais nesse atual cenário, tanto de uma rede formal que fracassou em unificá-los, como dentro da ótica de uma rede informal de co-dependência, que ainda subsiste.

## 6 PARADIGMA DO USO COMPARTILHADO DE AERONAVES NO REINO UNIDO

### 6.1 Introdução

No panorama internacional, a experiência britânica apresenta-se, talvez, como o modelo mais avançado de atuação cooperativa de operadores públicos de aeronaves, chamado *National Police Air Service (NPAS)*, ou Serviço Aeropolicial Nacional em tradução. A escolha desse paradigma surge na medida em que julgou-se que o objetivo de aumentar a eficiência da rede de operadores aéreos policiais no Reino Unido, bem como os desafios associados, se assemelham, *mutatis mutandis*, ao caso estudado no capítulo anterior.

O Reino Unido consiste, na verdade, em quatro países: Inglaterra, Países de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. As autoridades policiais dos dois primeiros, divididas em 46 condados ou unidades autônomas, recebem suporte do *NPAS*. Antes da formação do *NPAS*, o suporte aéreo era provido individualmente por cada força ou por meio de consórcios regionais em áreas de atuação com tamanho reduzido e poucos benefícios pela economia de escala (DISMORE, 2018).

Destaca-se que uma comparação direta precisaria levar em conta as diferenças de área, população e sócio-econômicas entre cada um dos ambientes em que essas redes atuam. Assim, é importante deixar claro que a Inglaterra e o País de Gales têm área de um terço e população de três vezes a mineira, além de disparidades sócio-econômicas marcantes. Todavia, mesmo reconhecendo as diferenças culturais, econômicas e políticas entre o Reino Unido e o estado de Minas Gerais, optou-se pela realização de um aprofundamento sobre o modelo inglês, em especial, quanto às estratégias de governança da rede adotadas por ele, buscando avaliar sua possível aplicabilidade ao modelo mineiro.

O *NPAS* trata-se de um órgão que iniciou suas operações em 01 de outubro de 2012 com a missão de unificar a malha de atendimento aéreo em ações policiais em toda a Inglaterra e o País de Gales (WEST YORKSHIRE POLICE, 2013). Adicionalmente, o *NPAS* acabou por absorver, também, voos da *British Transport Police*, responsável pelo policiamento da malha ferroviária nacional (BENNETT, 2020).

Sua implantação se deu após a publicação, em 2009, de um relatório derivado de uma auditoria abrangente da estratégia de apoio aéreo da polícia inglesa. A auditoria pretendia sugerir a estrutura ideal para o fornecimento de apoio aéreo policial nos dez anos seguintes e incluiu a avaliação das 31 unidades de apoio aéreo policial existentes. Além de uma grande variância nas formas de aquisição e manutenção das aeronaves e treinamento de pessoal, o relatório apontou uma série de conclusões. Entre essas, verificou-se que havia “algum excesso de capacidade na frota existente de 33 aeronaves”. Nesse sentido, “a mudança de um grande número de unidades colaborativas de apoio aéreo para um único serviço aéreo de polícia nacional seria mais eficaz e eficiente” (HMICFRS, 2017, p. 95).

Adicionalmente, a implementação de um serviço de policiamento aéreo nacional deveria seguir algumas diretrizes gerais como a implantação faseada e a manutenção dos tempos de resposta e capacidade de atendimento da época. Foram feitas, ainda, recomendações relativas ao emprego de manutenção e treinamento internos e ao emprego direto, em vez da contratação de pilotos, bem como a aquisição de aeronaves ao invés de seu arrendamento por *leasing*.

Por fim, as duas principais sugestões de melhoria incluíam a recomendação de que um futuro órgão de aviação policial nacional assumisse a operação de drones ao mesmo tempo em que fossem avaliadas as possíveis demandas capazes de serem atendidas com aviões no lugar de helicópteros (HMICFRS, 2017).

Instrumentalizado por meio de um convênio com abrangência nacional entre as diversas instituições policiais inglesas<sup>57</sup>, a unidade aérea baseia-se na Seção 23 do Ato de 1996 do Parlamento britânico, que prevê a possibilidade de instauração de “acordos de colaboração” entre forças policiais locais:

Police Act 1996 – Chapter 16

Section 23 - Collaboration agreements.

(1) If it appears to the chief officers of police of two or more police forces that any police functions can more efficiently or effectively be discharged by members of those forces acting jointly, they may, with the approval of the police authorities which maintain those forces, make an agreement for that purpose.

---

<sup>57</sup> De modo similar ao nosso conceito de polícias estaduais, a Inglaterra e o País de Gales possuem um sistema de polícias com responsabilidade territorial. As trinta e sete áreas geográficas da polícia inglesa, além da área metropolitana de Londres e das quatro áreas da polícia galesa, usam como base a divisão do território em condados. É comum, todavia, que uma área territorial de policiamento englobe mais de um condado, especialmente no território rural, com baixa densidade demográfica (UNITED KINGDOM PARLIAMENT, 1996, Schedule 1, *tradução nossa*).

(2) If it appears to any two or more police authorities that any premises, equipment or other material or facilities can with advantage be provided jointly for the police forces maintained by those authorities, they may make an agreement for that purpose (UNITED KINGDOM PARLIAMENT, 1996, Seção 23).

Através de uma revisão da legislação relacionada, é possível atestar que o *NPAS* foi pactuado com o objetivo de fornecer atendimento de um serviço aeropolicial a 98% da população da Inglaterra e País de Gales em no máximo 20 minutos. O serviço já surgiu dotado de um plano para instalação de 23 bases com 25 aeronaves entre 2012 e 2015, aparentemente mirando na busca de maior eficiência administrativa e financeira (NATIONAL..., 2012).

Cada departamento de polícia teve a liberdade de participar da rede voluntariamente, na medida em que algumas localidades não possuíam unidade de apoio aéreo dedicado em suas forças e, aparentemente, haviam decidido que seria antieconômico incluir essa modalidade de serviço em seu portfólio, mesmo através da colaboração com as forças vizinhas (HMICFRS, 2017).

Ao final do processo, contudo, todas as 43 unidades policiais locais da Inglaterra e do País de Gales aderiram ao *NPAS*. Isso pode ter sido causado pela forma de custeio da rede, que se baseou no corte direto do orçamento de cada uma das instituições policiais, mesmo aquelas que não aderissem ao sistema e na obrigatoriedade de que, caso optassem por oferecer o apoio aéreo em seu portfólio, ele deveria ser necessariamente fornecido pelo *NPAS*.

Conforme Ludlam (2017), esperava-se inicialmente um serviço mais eficiente, equilibrando a necessidade de reduzir custos com a de assegurar um atendimento ativo, de acionamento rápido e presente junto à população. Nesse sentido, se antes do *NPAS* haviam 30 bases e 31 aeronaves servindo, em sua maioria, unidades autônomas, em 2014 esse número havia diminuído para 23 bases e 24 aeronaves em toda a Inglaterra e País de Gales.

A economia financeira inicialmente prevista girava em torno de £15 milhões de libras no orçamento anual para gestão do suporte aéreo às atividades policiais, representando um corte de cerca de 20% sobre o total aproximado de £70 milhões de libras anuais (SARFIELD, 2015).

## 6.2 Estratégias de gestão em rede

Um dos pontos primordiais a se destacar em relação ao *NPAS* é o seu modelo de gestão. Conforme se depreende do protocolo de intenções que culminou em um “Termo de Colaboração Nacional entre as polícias”, os órgãos formadores da rede unificada de aviação policial elegeram entre si um deles que, devido às suas capacidades e experiência na aviação, foi designado como operador aeronáutico centralizado das operações de todos os demais (WEST YORKSHIRE POLICE, 2013).

Tal visão indica a opção da rede pelo modelo de governança pela Organização Líder (PROVAN; KENIS, 2008), tratado mais detidamente no capítulo 3. De maneira geral, esse paradigma costuma trazer alta possibilidade de objetivos incompatíveis entre os membros da rede, gerando um fator de resistência. Por outro lado, exige que o parceiro apontado como gestor da rede demonstre competências específicas altamente qualificadas na área da administração.

O *NPAS* não possui, com isso, personalidade jurídica própria, sendo seus recursos logísticos e de pessoal alocados a uma das instituições envolvidas na sua criação e ficando a execução financeira a cargo de um dos órgãos integrantes, responsável pelas ações corriqueiras e por alocar em sua estrutura os recursos logísticos e pessoais (HMICFRS, 2017).

Havendo sido escolhido o Comissariado de Polícia da cidade de West Yorkshire para tal, este recebe ressarcimento dos demais órgãos pela prestação deste serviço. Isso significa que a polícia de West Yorkshire possui ou aluga os ativos físicos do *NPAS*, inclusive suas aeronaves, da mesma forma como um representante local é responsável pelo gerenciamento do pessoal do *NPAS* (HMICFRS, 2017).

Desde o início do *NPAS*, a administração das questões rotineiras da rede era delegada ao Chefe de Polícia de West Yorkshire. Todavia, em 2021 houve uma mudança que levou a chefia do gabinete de gestão para o cargo do prefeito municipal (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2022).

Segundo o previsto na cláusula 13 do acordo de criação do *NPAS*, o custeio é realizado através da alocação anual de horas de voo a cada uma das instituições, que repassam o valor correspondente à Organização Líder. Caso uma unidade policial requeira horas adicionais e o pedido seja aprovado, a mesma realizaria o devido ressarcimento. As horas de voo não usadas em um ano fiscal, contudo, não gerariam direito a devolução financeira (UNITED KINGDOM PARLIAMENT, 1996).

### **6.3 Governança da rede**

Muito provavelmente ligada à necessidade de lidar com resistências e compatibilização de objetivos institucionais multivariados, a decisão de optar por um modelo de governança de “Organização Líder” veio acompanhada da instituição de um sistema de *accountability* e de processos decisórios que envolviam o estabelecimento de um Conselho Gestor (*NPAS Management Board*), um Grupo Observador Independente (*Independent Assurance Group*) e um Conselho Estratégico (*NPAS Strategic Board*).

Como dito acima, as funções de órgão gestor são desempenhadas por um dos integrantes da rede, atualmente, através de um Conselho Gestor chefiado pelo prefeito de West Yorkshire. Porém, suas ações têm um alcance limitado a atividades rotineiras e que não causem impacto estratégico ou financeiro de maior monta junto aos demais parceiros.

Complementarmente, o Grupo Observador, composto por um representante no nível de Subchefe de Polícia de cada uma das regiões atendidas pelo *NPAS*, é responsável por revisar o desempenho operacional do serviço.

Por fim, a gestão central da rede é realizada por uma assembleia de representantes das Instituições policiais envolvidas, o que garante transparência em relação aos recursos colaborativamente enviados pelas forças policiais participantes para que cada uma pague uma contribuição proporcional do custo total de emprego, correspondente ao seu uso do serviço (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2022).

Por outro lado, foi estabelecido de forma explícita que os arranjos decorrentes da constituição formal da rede funcionariam “de forma a serem consistentes com as normas internas de cada instituição e sua estrutura de tomada de decisão” (WEST YORKSHIRE POLICE, 2013, p. 77, *tradução nossa*). Verifica-se, assim, uma preocupação complementar em garantir algum tipo de independência de cada organismo, o que provavelmente decorre da necessidade de evitar resistências (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

O acordo estabelece, ainda, uma série de metas de qualidade do serviço a serem divulgadas por cada unidade regional, trimestralmente. Entre elas encontram-se metas tanto para a capacidade de recebimento das solicitações como de resposta:

- 100% de disponibilidade (24/7/365) da sala de controle e despacho (...)
- 90% das ligações telefônicas atendidas com o chamado aberto no sistema em até 20 segundos (...)
- 85% das missões consideradas de Prioridade 1 com chegada da aeronave ao local do incidente em, no máximo, 20 minutos após a decolagem (...)
- 90% das missões consideradas de Prioridade 2 com chegada da aeronave ao local do incidente em, no máximo, 60 minutos após a solicitação (...)
- 95% das missões consideradas de Prioridade 3 com chegada da aeronave ao local do incidente dentro do horário constante da solicitação. (WEST YORKSHIRE POLICE, 2013, pp. 65-70, *tradução nossa*)<sup>58</sup>.

Por fim, ficou determinado que seriam aplicados questionários de *survey* anuais junto às instituições policiais locais que passariam a receber o serviço fornecido pelo NPAS. A pesquisa visa obter *feedback* sobre o atendimento que as instituições estão recebendo e deve abranger um mínimo de 10% das forças policiais atendidas (WEST YORKSHIRE POLICE, 2013, p. 70).

---

<sup>58</sup> Conforme West Yorkshire Police (2013, pp. 66-68) as solicitações de voo ao NPAS são classificadas como de Prioridade 1 (quando requerem atendimento imediato em chamadas de emergência), de Prioridade 2 (quando envolvem chamadas não planejadas, que requerem a presença da aeronave o mais rápido possível, mas que não necessitam de atendimento imediato) e de Prioridade 3 (que se relacionam com missões planejadas, como voos para captação de imagens fotográficas). Comumente os três níveis de prioridade são chamados, respectivamente de *Strategic policing*, *Crimes in action* e *Local policing priorities* (DISMORE, 2018, p. 18).

#### 6.4 Resultados alcançados pelo estabelecimento da rede

No ano fiscal de 2017/2018, o *NPAS* respondeu a “22.410 chamados, com uma taxa de atendimento de 96,6%”. Aproximadamente 40% das missões ocorreram na capital inglesa e sua área metropolitana e das cerca de 21.650<sup>59</sup> missões realizadas, aproximadamente 10% eram de prioridade 1 e 15% de prioridade 3. A maioria dos voos, portanto, se enquadrou na categoria intermediária de “crimes em andamento”, com 75%. Além dos voos policiais, foram feitos atendimentos de combate a incêndios florestais e urbanos, emprego como plataforma de observação e comando em grandes eventos e, ocasionalmente, voos para resgate de vítimas através de transporte pré-hospitalar com suporte básico à vida (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2018).

Nesse mesmo ano, o efetivo alocado foi de 362 pessoas, das quais 95 eram pilotos e 165 tripulantes técnicos. O treinamento das tripulações e pessoal de solo era feito majoritariamente por um departamento interno ao órgão, com emprego esporádico de especialistas externos como instrutores (DISMORE, 2018, p. 18-19).

Por outro lado, mesmo dez anos após sua implantação, o *NPAS* ainda passa por ajustes no seu conceito de operação. Apesar dos planejamentos iniciais de que todas as bases funcionassem 24 horas por dia, devido à indisponibilidade de aeronaves ou tripulações, esse turno foi reduzido para 12 horas diárias. A ata de reunião da Comissão Estratégica realizada em setembro de 2021 permite verificar que ainda não havia um consenso se os turnos deveriam ocorrer das 13:00 às 01:00 ou das 15:00 às 03:00, sendo o primeiro horário preferido pelo setor de segurança de voo e o segundo pela divisão de operações (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2021b).

Nesse sentido, desde a implantação do *NPAS*, alguns estudos foram carreados de forma a melhor interpretar os resultados alcançados pelo estabelecimento da rede. Para Ludlam (2017, p. 7), em relação à economia de custos, a implementação do *NPAS* teria resultado “em economias substanciais, de cerca de 23% (ou £11 milhões de Libras) entre 2012 e 2015”.

---

<sup>59</sup> A definição oficial de “missões realizadas” do *NPAS* envolve apenas a resposta a acionamentos operacionais, de maneira que o número total de decolagens será maior, caso incluídos voos de treinamento e manutenção (DISMORE, 2018, p. 18, tradução nossa).

Do ponto de vista dos ganhos em eficiência, todavia, a mera economia de receitas não foi considerada como um indicador suficiente pelas autoridades britânicas. Sendo assim, a partir de dezembro de 2014 o Departamento de Polícia de West Yorkshire apresentou uma sugestão de redesenho da estrutura da rede, com base em modelos matemáticos que resultaria em um novo modelo operacional de 15 bases com uma frota de 19 helicópteros e 4 aviões, com cada base operando em regime 24/7. Esse novo modelo teria obtido “uma economia aproximada de 14% do orçamento do *NPAS*, para além dos 23% originalmente economizados com o surgimento da rede” (LUDLAM, 2017, p. 9).

Por outro lado, como o *NPAS* é considerado uma instituição externa às unidades policiais que, ao final e ao cabo, vende horas de voo para elas, algumas críticas têm surgido no sentido de que o modelo, na verdade, insere uma forma de privatização do serviço público (YURKO, 2014).

Em uma outra análise, ao final de 2017 um órgão similar a um conselho nacional de chefes de polícia no Reino Unido, chamado *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services – HMICFRS*<sup>60</sup>, publicou um estudo em que faz duras críticas ao *NPAS*.

O relatório chama atenção em relação à redução da efetividade do policiamento aéreo após a criação do *NPAS*, com um nível de serviço fornecido a muitas forças menor do que o esperado e muitos incidentes em que a ocorrência policial teve seu desfecho antes que uma aeronave pudesse chegar ao local (HMICFRS, 2017).

Nesse aspecto, ressalta-se que o *NPAS* publicou até o ano fiscal 2017/2018 um relatório anual público com os resultados alcançados em nível nacional e o HMICFRS recomendou que esse relatório fosse expandido para que constasse os níveis de eficiência por região. Todavia, não foi possível localizar no site do *NPAS* relatórios para os anos 2018/2019, 2019/2020 e 2020/2021, dado que o link contido na auditoria como fonte desses documentos ([www.npas.police.uk/about-us/npas-annual-reports](http://www.npas.police.uk/about-us/npas-annual-reports)) encontrava-se inacessível à época das buscas, que ocorreram entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022.

---

<sup>60</sup> Inspeção Nacional de Polícia e Bombeiros do Reino Unido.

Todavia, utilizando os dados presentes na auditoria é possível verificar que houve superestimativa do potencial de ganho de escala do ponto de vista operacional, que havia sido previsto para aumentar de 950 para 1.200 horas voadas anuais a média de cada aeronave, já considerando uma redução de 33 para 28 máquinas na frota.

Assim, no biênio 2008/2009, portanto, antes da formação do *NPAS*, as 33 aeronaves dedicadas ao serviço policial voaram 32.652 horas, com uma média de 989 horas por máquina. Já durante a vigência do *NPAS*, entre 2014 a 2018, esses valores foram de 17.700 horas, com média de 840 horas por aeronave (HMICFRS, 2017; NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2018).

Essa baixa performance, de 840 horas anuais por aeronave em relação às 1.200 horas inicialmente previstas, provavelmente se liga à alta taxa de indisponibilidade dos helicópteros devido a problemas de manutenção. A suposição de planejamento inicial era de que “2 dos 19 helicópteros sempre estariam em manutenção de rotina a qualquer momento, deixando até 17 disponíveis para o serviço operacional”. Contudo, a auditoria verificou que, em média, o *NPAS* mantinha entre “10 a 14 aeronaves disponíveis diariamente” e, no dia da visita técnica, “apenas 8 helicópteros estavam liberados para o turno”.

Aprofundando a respeito, o relatório aponta que, considerando os turnos, normas legais para descanso da tripulação e requisitos de treinamento, o *NPAS* mantinha, no máximo, quinze tripulações disponíveis em cada turno, fazendo que fosse tecnicamente impossível cumprir o planejamento de lançamento diário de 17 aeronaves (HMICFRS, 2017, pp. 71-72).

A guisa de conclusão, o relatório credita a queda no número de horas voadas mais à redução do número de bases espalhadas pelo país do que à aplicação de uma maior racionalidade no tratamento dos pedidos de sobrevoos.

Quanto à eficiência financeira, o relatório opina que não há evidências claras de que os arranjos atuais fossem financeiramente mais ou menos eficientes do que quando as forças administravam seu próprio apoio aéreo.

Além disso, a comissão identificou que a redução dos custos com o esforço aéreo, após a implantação da gestão integrada, adveio muito mais do corte de serviços do que da redução dos gastos:

However, there are some fundamental problems with NPAS. **Savings have been made, but primarily as a result of cutting the service provided to forces.** Some of the terms of the collaboration agreement upon which NPAS is founded are too restrictive, and leaders are not in possession of all the information and resources they require to assure long-term success<sup>61</sup> (HMICFRS, 2017, p. 3, *grifo nosso*)

O estudo apontou, também, que não havia evidências claras de que os arranjos criados pelo *NPAS* fossem financeiramente mais ou menos eficientes do que quando as forças gerenciavam seu próprio apoio aéreo. Complementarmente, apontou que os custos não eram compartilhados equitativamente entre as instituições, o que poderia causar injustiças entre os parceiros da rede.

A título de exemplo, o estudo cita que, quando o *NPAS* foi criado, esperava-se uma redução de custos variando de 74% para a polícia Dyfed-Powys até 6% em Lincolnshire, com um corte geral estimado em 22% ao ano. Contudo, já em 2013, ainda no primeiro ano de operação, verificou-se que os custos do serviço ultrapassariam o inicialmente calculado (HMICFRS, 2017).

Com isso, iniciou-se um processo de busca pelo melhor modelo a ser adotado, ocorrido em janeiro de 2016 e após consultas a todos os órgãos envolvidos. Como resultado, houve uma mudança significativa, com a troca do modelo de alocação prévia de horas de voo anuais para a cobrança posterior baseada no total de acionamentos, além da determinação de que o grupo deveria buscar formas de financiamento externo através da prestação de serviços de apoio aéreo a instituições públicas e privadas externas ao *NPAS* (HMICFRS, 2017, *grifo nosso*).

A dificuldade em encontrar um modelo adequado de cálculo para o ressarcimento pelo uso compartilhado das aeronaves pode ser demonstrada pelos dados abaixo:

---

<sup>61</sup> No entanto, existem alguns problemas fundamentais com o *NPAS*. **Economias foram feitas, mas principalmente como resultado do corte do serviço prestado às forças.** Alguns dos termos do acordo de colaboração sobre o qual a *NPAS* se fundamenta são muito restritivos e os chefes de polícia não possuem todas as informações e recursos de que necessitam para assegurar o sucesso a longo prazo. (*Tradução nossa*).

We were told that the National Strategic Board considered **63 different models for calculating force contributions**. The model adopted was that of charging according to the number of actioned calls for service, because it was believed that this method was the most fair and because consultation with forces had shown it to be the preferred option. The new model was implemented from January 2016, and force contributions are now calculated in proportion to the number of actioned calls for service made by each force in the previous calendar year<sup>62</sup> (HMICFRS, 2017, p. 27, *grifo nosso*)

Em relação à sustentabilidade do novo modelo financeiro do *NPAS*, baseado em contribuições de cada órgão calculadas com base no número de acionamentos, o estudo apontava, todavia, para uma insustentabilidade de longo prazo no sistema devido ao ressarcimento inadequado pelo uso do recurso aéreo, o que pode ser causado por contribuição insuficiente dos próprios órgãos policiais, bem como falta de uma metodologia específica para aferição dos custos envolvidos no uso das aeronaves por órgãos externos (HMICFRS, 2017).

O relatório aponta ainda problemas na gestão estratégica, apontando que os atuais arranjos de governança do *NPAS* seriam insatisfatórios, no sentido de que os mecanismos de tomada de decisão não teriam se mostrado adequados e a concentração do poder decisório em uma das instituições que é ao mesmo tempo provedora e usuária do serviço poderia gerar questionamentos quanto a transparência e *accountability*.

Complementarmente, a auditoria encontrou indícios de que “arranjos irregulares de consulta e comunicação entre o *NPAS* e as forças policiais levaram à confusão junto a essas últimas sobre o direcionamento de longo prazo que o apoio aéreo às polícias estaria seguindo” (HMICFRS, 2017, p. 62).

Além disso, do plano inicial para a operação total de 26 helicópteros em 20 bases, a frota foi reduzida para 19 helicópteros operando em 15 bases. Por outro lado, o conceito operacional não envolvia aeronaves de asas fixas e à época o *NPAS* trabalhava com quatro delas (HMICFRS, 2017).

---

<sup>62</sup> Foi-nos dito que o National Strategic Board considerou **63 modelos diferentes para o cálculo das contribuições de cada polícia**. O modelo adotado foi o de tarifação de acordo com o número de acionamentos do serviço, porque se acreditava que esse método era mais justo e porque a consulta com as instituições tinha mostrado que era a opção preferida. O novo modelo foi implementado a partir de janeiro de 2016 e as contribuições de cada Força são agora calculadas proporcionalmente ao número de chamadas com apoio aéreo no ano fiscal anterior. (HMICFRS, 2017, p. 27, *tradução nossa*).

Quanto a esse último aspecto, importa ressaltar, contudo, que o Conselho Estratégico do *NPAS*, havendo apurado um desembolso financeiro de cerca de £12,87 milhões de libras com a aquisição dos quatro aviões, discutia menos de três anos depois a possibilidade de venda de dois deles ou mesmo de abandonar completamente a operação com asas fixas (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2021b).

Do ponto de vista da governança, houve recomendação de que todos os membros da rede tivessem direito a assento e voto no Conselho Estratégico. Isso se deu devido à entrada da *British Transport Police* na rede sem que sua posição fosse equiparada à dos demais participantes e demonstra alinhamento com os princípios da boa governança das redes previstos por Klijn e Koppenjan (2016) e estudados de forma mais detida no capítulo 3.

Ao final, a auditoria do *HMICFRS* reconhece o modelo organizacional proposto pelo *NPAS* como a primeira iniciativa moderna de provisão de serviço em escala nacional através de estratégias colaborativas. Contudo, sugere que em futuras colaborações nas áreas de policiamento especializado seja aplicado um modelo de “policiamento em rede”, descrito como “um reequilíbrio da relação entre o policiamento territorial e a prestação de serviços na atividade especializada” visando reter a independência das instituições locais ao mesmo tempo em que forneça uma resposta eficaz aos problemas modernos (HMICFRS, 2017, p. 88).

Em um outro estudo externo carreado por Bennett (2019), foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com quatro pilotos e oito tripulantes do *NPAS* ao longo do ano de 2017, visando avaliar suas impressões sobre suas próprias habilidades e confiança para agrupar, organizar e direcionar recursos (logísticos e humanos) para um voo seguro e eficiente.

O estudo carreado por Bennet (2019), apontou que a relação entre as bases de operação e a central em West Yorkshire vinha se tornando tensa ao longo dos últimos anos, possivelmente, afetando o moral e o ambiente de trabalho:

Since its creation, the NPAS has been an organisation under stress, whether from budget cuts or from the drive to rationalise and harmonise the service. On occasion, the resulting stresses have manifested in intra-organisational strife. To a degree, the NPAS's structure, with service delivery (production) organised around fourteen geographically dispersed bases manned by tight-knit and highly-motivated teams, provides fertile ground for the emergence of sub-cultures whose mores, world-view and actions may conflict with those of Wakefield headquarters staff. Whatever the field, sub-cultures have the potential to frustrate management agendas<sup>63</sup> (Bennet, 2019, p. 175).

O texto sugere que o *NPAS* deveria fomentar uma cultura de confiança, aberta e inclusiva na qual a crítica fosse bem-vinda e as boas ideias implementadas independentemente de terem partido de um processo *bottom-up*. Adicionalmente, um ponto observado foi a sugestão de que os envolvidos recebessem treinamento específico para melhorar o trabalho em equipe (BENNET, 2019).

Finalmente, a pesquisa possibilitou verificar que há uma transparência ativa do *NPAS* relativa aos atos de gestão e governança. Na página da internet mantida pela instituição há uma seção em que são disponibilizadas todas as atas das reuniões do Conselho Estratégico (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2021a).

Apesar de não apresentar dados operacionais de forma amigável, como o número de horas voadas ou missões executadas, a abertura desses documentos ao público demonstra uma maturidade no trato com o dinheiro público. A consulta à última ata disponibilizada possibilita, por exemplo, avaliar que o *NPAS* manteve disponibilidade de aeronaves em torno de 69% ao longo de 2020 e 2021. Conforme o relatório, verifica-se que o órgão possui um déficit diário de algo entre 1,7 e 3,0 aeronaves para o cumprimento das demandas que lhe são apresentadas. Com isso, a taxa de atendimento aos chamados teria encerrado setembro de 2021 em um patamar médio de 48% (NATIONAL POLICE AIR SERVICE, 2021b).

---

<sup>63</sup> Desde a sua criação, o *NPAS* tem sido uma organização atuando sob pressão, quer pelos cortes orçamentários, quer pela missão de dar racionalidade e harmonizar a rede. Ocasionalmente, as tensões resultantes se manifestam em conflitos intraorganizacionais. Até certo ponto, a estrutura do *NPAS*, com a prestação de serviços (produção) organizada em catorze bases geograficamente dispersas e com equipes coesas e altamente motivadas, oferece um terreno fértil para o surgimento de subculturas cujos costumes, visão de mundo e ações podem entrar em conflito com aqueles do pessoal da sede de Wakefield. Em qualquer campo, as subculturas têm o potencial de frustrar as agendas de gestão. (Bennet, 2019, p. 175, *tradução nossa*).

Todavia, como já abordado anteriormente, essa transparência em relação à governança veio acompanhada de transparência ao escrutínio público em relação a dados específicos da operação. Atualmente, a aba do *site* que era dedicada à publicação de relatórios anuais com o total de horas voadas e missões atendidas encontra-se fora do ar, bem como não há *link* direto para algum sistema de prestação de contas do órgão.

### **6.5 As lições do modelo inglês**

Como exposto acima, o National Police Air Service completa seus primeiros dez anos de existência enfrentando críticas e recomendações, em especial, quanto aos ganhos de escala que não foram sentidos com toda a força que se esperava. Essa rede demonstrou um desenho bem mais cuidadoso e foi fruto de discussões bem mais profundas que a mineira. Ainda assim, seus resultados são dúbios.

A análise do *NPAS* ensina, no entanto, que a maturidade institucional dos órgãos envolvidos pode ter exercido um poder agregador que não foi verificado no caso mineiro. Independente dos diversos pontos sob os quais a rede inglesa parece carecer de incrementos na gestão e operação, não se verificou em nenhum momento qualquer processo de ruptura da rede.

Nesse sentido, mesmo que os resultados não tenham sido os esperados, inclusive para alguns dos parceiros que teriam plenas condições de retornar ao status quo anterior, não se verificou em nenhum dos documentos e nos dados pesquisados indícios de que haja planos de encerrar a rede. Esse quadro inclui a própria polícia metropolitana da capital londrina ou condados de expressão econômica pujante, como Surrey e Kent, que poderiam restabelecer uma aviação pública local ou, no mínimo, expandir de forma complementar os atendimentos com uma frota própria.

O que se notou foi que, pelo contrário, todas as propostas e soluções apontadas passam pelo fortalecimento da rede e evolução de suas ferramentas de gestão no sentido de melhora da eficiência administrativa e operacional. Complementarmente, essa reação pode mostrar uma crença institucional de que os problemas devem ser corrigidos, mas que, acima deles, a estratégia colaborativa é melhor do que a caminhada individual.

Por outro lado, um importante ensinamento que se pode absorver é o de que por em prática uma rede para operação de aeronaves em órgãos públicos apresenta um nível de dificuldade na implementação que vai além da superação de barreiras e resistência.

Isso porque uma rede de órgãos públicos teria de vencer os obstáculos naturais à colaboração, como a complexidade de cada instituição e os decorrentes conflitos de opiniões (JOOSTE; SCOTT, 2012; TORFING; SØRENSEN, 2014). Todavia, em uma rede de órgãos públicos para a prestação de um serviço extremamente especializado e de alto custo financeiro como a aviação, parece apresentar desafios ainda maiores.

Com isso, mesmo em uma situação de recursos financeiros e logísticos bem mais abundantes do que em Minas Gerais, as preocupações com o aumento da capacidade operacional, sem prejuízo à segurança de voo, e a diversidade de realidades locais em um território vasto parecem ser componentes a serem levados em conta em qualquer caso semelhante. Por outro lado, vislumbra-se aqui a possibilidade de que as instituições considerem que possuir aeronaves próprias seja um item estratégico em seu portfólio e o medo de perdê-las pode, na verdade, refletir um temor em perderem poder ou influência.

Outra importante lição do caso inglês se liga aos potenciais questionamentos relacionados à governança e à transparência quando ocorre no design da rede a opção pelo modelo de instituição líder. Os dados demonstram que mesmo em um ambiente institucional de transparência e em uma rede onde, pelo menos até onde mostram os dados, não havia desconfiança entre os membros, foram recomendadas - e posteriormente levadas a cabo - medidas para evitar que houvesse confusão entre os papéis de consumidor e de administrador dos serviços prestados pela rede.

#### **6.6 Quadro comparativo entre o paradigma Inglês e a rede mineira de aviação pública**

A comparação entre o *NPAS* e o *COMAVE* demonstra, em primeiro lugar, que existiram diferenças fundamentais no processo de desenho da rede e de suas ferramentas de governança. Por outro lado, existem pontos de contato grandes entre o design das duas redes, em especial, no sentido de haverem adotado o modelo de “organização líder”.

Em segundo lugar, a comparação deixa clara a diferença em porte e uso da aviação pública nas duas redes. Por exemplo, com uma frota de helicópteros de tamanho semelhante no ano de 2018, sendo 17 máquinas no *NPAS* e 18 no *COMAVE*, a rede inglesa realizou 21.650 operações naquele ano, enquanto em Minas Gerais foram registradas 1.387 missões no mesmo ano.

O trabalho contribui, ainda, na medida em que aponta a hipótese de uma possível tendência generalizável de que, na busca de redução de custos com foco na eficiência, a solução encontrada para a gestão das unidades aéreas de prestação de serviço público indique a formação de redes para integração e cooperação.

Já quanto aos resultados práticos da implantação do modelo de gestão em rede, enquanto no caso inglês houve redução no número de horas voadas considerando o período imediatamente anterior e posterior à implantação do *NPAS*, notou-se em Minas Gerais um incremento nas mesmas condições.

Em outro ponto de similaridade, verificou-se que o *NPAS* possui ferramentas de gestão que buscam aumentar a transparência, mas, assim como notado em Minas Gerais, não apresenta ferramentas ativas ou de busca passiva amigável em relação aos dados operacionais, como tamanho da esquadilha, horas voadas por ano ou motivação de cada missão.

Quanto a esse ponto, todavia, ressalta-se que o *NPAS* ao menos publicava anualmente um caderno com estética visual bastante didática relativo à sua prestação de contas à sociedade, o que não se verifica no *COMAVE* (ou em nenhum dos estados da federação brasileira, como visto no capítulo 4).

Como outro ponto de contato entre os dois paradigmas, por fim, encontra-se a discussão relativa ao emprego de aviões na prestação de serviços públicos com aeronaves. Isso porque, como discutido, o helicóptero era considerado a solução para todas as necessidades estatais até o início dos anos 2000. Todavia, em ambos os cenários, no inglês e no mineiro, houve uma avaliação sobre a possibilidade de expansão do portfólio de serviços prestados pelo Estado com a inclusão de aviões. Ressalta-se, contudo, que se em Minas Gerais parece que o uso do avião tem se sedimentado e provavelmente veio para ficar, no caso do Reino Unido já há, hoje, uma discussão sobre o custo-benefício desta solução logística.

Na análise de dados do caso inglês ainda ficou clara a importância da capilaridade de uma rede de operadores de aeronaves no aumento de sua eficiência. Assim, a auditoria externa realizada no NPAS apontou como grave a redução no número de bases, com o consequente aumento da distância percorrida entre o local de decolagem mais próximo e a ocorrência. Esse problema teria sido apontado, inclusive, como o principal motivo de fracasso da rede em atingir suas metas iniciais de expansão do número de horas voadas sem aumento da frota.

Em Minas Gerais, verifica-se que o estado tem três vezes a extensão territorial da área da Inglaterra e País de Gales, e uma distância muito maior entre cada um de seus centros metropolitanos (levando em conta aqui, além de Belo Horizonte, as regiões de influência de Uberlândia, Juiz de Fora, Montes Claros e Governador Valadares, além do sul de Minas). Nesse sentido, é possível afirmar que a presença de aeronaves públicas espalhadas pelo território é, mais do que uma necessidade para o bom funcionamento da rede, uma exigência para o bom atendimento à população.

Finalmente, ressalta-se que o estudo da experiência no Reino Unido proporcionou uma comparação com aquilo que foi identificado como deficiente após os primeiros dez anos de criação do *NPAS* e as atuais estratégias estabelecidas pelo estado de Minas Gerais. Ao mesmo tempo, o cruzamento desses dados com o referencial teórico e os dados estatísticos e entrevistas colhidos permite realizar alguns apontamentos e sugestões de melhoria para a governança da rede mineira:

**Quadro 4 - Comparativo entre as características do uso compartilhado de recursos aéreos – Modelo Inglês X Modelo Mineiro - 2021**  
(continua)

<b>Características identificadas no uso compartilhado de aeronaves</b>	<b>NPAS – Reino Unido</b>	<b>COMAVE – MG</b>	<b>Lições e sugestões para a rede mineira</b>
Natureza do ato jurídico de criação	Criado através de um Acordo de Cooperação intermunicipal em nível nacional	Criado através de Decreto Executivo no nível estadual	Dadas as particularidades da legislação e cultura organizacional, poderia ser criado um Consórcio interinstitucional com previsão de ressarcimento pelo uso de aeronaves e obrigatoriedade da contratação unificada
Trabalha com conceito de redes?	Sim, com base na contratação dos serviços em substituição aos órgãos.	Sim, porém com base em parcerias voluntárias entre os órgãos	Implantação de uma mentalidade de rede de cooperação entre todos os envolvidos, alcançando os seus estágios de diálogo, convivência, confiança e identificação cultural
Personalidade Jurídica	Não possui personalidade jurídica própria	Não possui personalidade jurídica própria	Caso seja criado um Consórcio, este teria uma personalidade jurídica independente
Instituição “líder”	Polícia de West Yorkshire	Polícia Militar de Minas Gerais	Substituir a PMMG como instituição de referência por um sistema de controle rotativo entre as instituições, criando mecanismos de <i>accountability</i> e governança
Órgão decisório colegiado	Assembleia de representantes das Instituições policiais envolvidas	Não foi previsto	Estabelecimento de um órgão colegiado entre os dirigentes máximos de cada instituição para discussão dos assuntos estratégicos e de longo prazo
Alocação de recursos logísticos e de pessoal	Alocados em uma instituição “líder”	Dispersos entre os integrantes	Alterar o formato atual, registrando no SIAD e ANAC todas aeronaves no CNPJ do consórcio. Uma solução provisória com menor potencial de resistência seria o registro no CNPJ do Estado de Minas Gerais, facilitando contratações unificadas

**Quadro 4 - Comparativo entre as características do uso compartilhado de recursos aéreos – NPAS X COMAVE**

(continuação)

A adesão foi voluntária?	Sim	Não, mas a adesão compulsória fez com que os membros que se sentiram insatisfeitos com o <i>design</i> da rede exercessem pressão institucional para sua exclusão	Manter a adesão voluntária, mas realizando um processo de convencimento, aliado à melhoria do <i>design</i> da rede, com a inclusão de ferramentas de governança que reduzam a resistência e garantam que a perda de autonomia será a mínima possível
Estratégia de desenho e implantação	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	Aparentemente, apenas uma implementação <i>top-down</i> teria capacidade de romper com as possíveis resistências devido aos interesses organizacionais envolvidos. Ressalta-se, todavia, que essa estratégia pode ir em sentido contrário a um dos princípios básicos das estratégias colaborativas, que é a liberdade de participar - ou não - da rede
Houve adesão de todos os órgãos ao final do processo?	Sim	Não	Garantir a adesão de todos os envolvidos através de um <i>design</i> da rede atrativo e claro. Aliado a isso, poderão ser realizadas ações de pressão e convencimento como as adotadas no Reino Unido, que incluíram a supressão orçamentária e o veto à operação de aeronaves em atividades públicas fora da rede
Teve participação obrigatória para a utilização de aeronaves no portfólio das instituições públicas?	Sim	Não	Uma forma de indução à adesão ao pensamento de rede poderia ser a adoção da estratégia inglesa que, se não obrigou a participação na rede, proibiu a operação de aeronaves por órgãos públicos fora do seu escopo
Houve corte orçamentário nas instituições que integraram a rede durante sua formação?	Sim	Não diretamente, mas pode ter havido realocação de recursos para a instituição líder	Caso se opte pela criação de um Consórcio, todo o orçamento para gestão da aviação seria direcionado a ele. Nesse sentido, haveria corte de gastos proporcionais em cada instituição. Seria importante que o corte fosse precedido de um estudo abrangente sobre os reais custos com aviação em cada instituição

**Quadro 4 - Comparativo entre as características do uso compartilhado de recursos aéreos – NPAS X COMAVE**

(continuação)

Orçamento unificado	Sim	Não	Aplicar o sistema de Ação/Atividade no orçamento geral para tratar da aviação a todos os órgãos que possuam aeronaves, facilitando a coordenação e controle da despesa e legitimando os gastos para fins de transparência
Contratações	Centralizadas e obrigatoriamente unificadas	Possíveis, mas não obrigatoriamente unificadas	Realizar gestão junto ao COFIN/SEPLAG para que a aquisição centralizada passe a ser consideradas como regra rígida
Aquisições	Centralizadas e realizadas com estudo prévio por parte do órgão central	Individuais	Estabelecer junto ao COFIN a necessidade de parecer prévio do órgão gestor da aviação estadual (seja o COMAVE ou o Consórcio que o sobrevinha) para aquisição ou leilão de recursos aéreos
Houve aumento da malha de atendimento	Não. Verificou-se a redução do número de bases planejadas inicialmente, de 20 para 15 bases.	Sim, com a implantação de bases no interior pela PMMG e CBMMG	A auditoria externa apontou a baixa capilaridade como uma fonte crucial de ineficácia do <i>NPAS</i> frente aos resultados inicialmente esperados. Em Minas Gerais sugere-se prosseguir com a implantação de Bases regionais integradas entre os diversos órgãos e com capacidade multi-missão, partindo inclusive para o emprego de tripulações mistas entre as instituições
Houve aumento de eficiência operacional?	Houve redução no número total de missões executadas	O aumento no atendimento sugere demanda reprimida antes da sua criação	Manter a ampliação do portfólio de serviços da rede de aviação pública, buscando parcerias e ampliação da rede
Houve redução de custos?	Sim, mas baseados mais na redução do número de missões do que no ganho de escala	Identificados inicialmente nos registros de preço de combustível	Incrementar o uso de aquisições unificadas de material e serviços na área da aviação

**Quadro 4** - Comparativo entre as características do uso compartilhado de recursos aéreos – NPAS X COMAVE

(conclusão)

Possui fórmula padronizada de indenização pelo uso compartilhado do recurso aéreo?	Sim, cobrança por número de acionamentos no ano anterior, com valor fixo previamente definido	Não, variando de acordo com cada convênio ou TDCO	Estabelecer cobrança padronizada com ressarcimento misto, cobrando a hora voada, mas com pagamento mínimo de hora ou fração desta por acionamento
Possui metodologia rígida de cálculo dos custos?	Sim	Não	Estabelecer fórmula unificada para cálculo do custo da hora voada e do Km percorrido
Prevê a cessão de recursos aéreos para instituições privadas?	Sim	Não	Não pode ser previsto devido à impossibilidade legal
Prevê a cessão de recursos aéreos para instituições públicas externas ao órgão?	Sim	Sim, através de estratégias individuais de cada instituição e por meio de atos bilaterais com cada interessado em receber o apoio aéreo	Sugere-se a gestão junto ao Legislativo para a edição de lei estadual nomeando formalmente o COMAVE como gestor do esforço aéreo mineiro, para desburocratizar o processo e dispensar a necessidade de convênio individual de cada órgão com instituições específicas

**Fonte:** Elaborado pelo autor

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto, em Minas Gerais, há um problema de gestão identificado no qual verifica-se recursos com gastos similares que poderiam ser realizados de maneira mais eficiente caso houvesse ganho de escala com aquisições conjuntas. De igual maneira, nota-se sobreposição de esforços devido à falta de coordenação no acionamento e disparo de missões aéreas. Tal situação causa potencial perda de eficiência, que poderia ser reduzida através da implantação de uma gestão colaborativa, baseada na governança em rede.

Não obstante, as tentativas de inserção de coordenação e racionalidade, por meio da construção de uma rede de operadores aéreos públicos em Minas Gerais, não se cristalizaram. Dessa forma, a presente dissertação teve por objetivo identificar possíveis problemas na gestão do emprego e da manutenção de aeronaves públicas mineiras, bem como os motivos que prejudicaram a implementação de um modelo de coordenação junto à rede formada pelos seus operadores.

Para atingir o objetivo acima, foi realizada inicialmente uma revisão de literatura que perpassou, inicialmente, pelos modelos e escolas da administração pública, com foco no passado patrimonialista e seu subproduto, o clientelismo na administração burocrática. Procurou-se também abordar as teorias gerenciais, a Nova Gestão Pública e as discussões mais atuais sobre reformas, Nova Governança Pública e administração por meio das redes.

A opção por se fazer essa revisão justificou-se, inicialmente, pela origem acadêmica do pesquisador, que tem graduação em Direito. Assim, o primeiro objetivo das leituras era permitir uma reflexão bem embasada do caso em estudo, apoiada nas teorias clássicas e recentes sobre a administração pública.

O capítulo originário dessa revisão de literatura permitiu, assim, realizar o enquadramento do modelo de administração pública vigente nos órgãos envolvidos no caso em estudo a partir das lentes teóricas disponíveis. Dessa síntese surgiu um interessante diálogo entre esses vários paradigmas. Complementarmente, foi possível prever e, durante a análise de dados comprovar ou refutar, alguns comportamentos esperados de cada instituição com base no seu modelo administrativo.

Com vistas a analisar especificamente o campo teórico que poderia dar suporte às análises, discorreu-se, em seguida, sobre os princípios da gestão em rede e da governança das redes. A noção da governança das redes e dos desenhos e ferramentas necessários ao seu sucesso foi utilizada como lente teórica para apreciação dos dados auferidos nos capítulos seguintes.

No capítulo fruto dessa revisão, foi estabelecido um quadro comparativo entre as perspectivas dominantes na administração pública e a gestão das redes, avaliando como em cada um dos paradigmas refletiria as características da gestão em rede. Assim, verificou-se como as principais características dos modelos desde a administração clássica, passando pela *New Public Management* e até a Nova Governança, afetariam a implantação e execução de uma gestão em rede.

O capítulo mostra, ainda, a resistência como um dos maiores desafios no estabelecimento de redes entre órgãos públicos. Assim, foram apresentadas as principais fontes de tensão e as correspondentes lições e caminhos apontados pelo estado da arte sobre o tema.

Após o estabelecimento desse construto teórico, foram apresentadas a história e os conceitos básicos ligados à aviação de estado, de forma a permitir ao leitor melhor entendimento sobre o emprego de aeronaves por instituições públicas no país e no mundo.

Assim, procurou-se descrever o desenho da rede adotada em Minas Gerais, identificando a criação do Comando de Aviação do Estado - COMAVE - como órgão inserido dentro da estrutura interna da PMMG, mas com responsabilidade pela coordenação geral do esforço aéreo público em todo o estado. Essa dupla natureza do COMAVE, que sinaliza a eleição do modelo de gestão da rede por meio de organização líder, apresentou vantagens (sendo a mais destacada o aproveitamento da expertise do maior operador de aeronaves da rede e da instituição mais capilarizada no estado de Minas Gerais), bem como desvantagens (estando entre elas a criação de barreiras de resistência junto a outros órgãos).

Em seguida, foram analisados dados relativos à operação de aeronaves públicas em Minas Gerais nos últimos anos, através de três eixos: operação (ou evolução das missões), orçamento (ou evolução das despesas previstas e realizadas) e finanças (ou evolução das contratações conjuntas).

A interpretação desses dados foi realizada à luz do conceito de que em uma rede plena e funcional deverá ser verificada uma situação conhecida como ganha-ganha (*win-win situations*), em que os parceiros conseguem aproveitar os ganhos de escala e vantagens oferecidas pela rede, sem que haja prejuízo aos demais. Essa noção se diferencia do conceito de sinergia, na medida em que não trata apenas da produção de resultados pela soma dos esforços entre os parceiros, mas depende da compreensão subjetiva de cada um deles de que não esteja sendo prejudicado ou, até mesmo, menos beneficiado que os demais.

De uma forma geral, verificou-se que o *design* da rede produziu resultados objetivos, relacionados diretamente a esse desenho. Assim, notou-se aumento da eficiência operacional, com aumento de voos em atendimento a uma demanda reprimida, em especial, na área da saúde pública. Em igual sentido, foi comprovado o potencial de redução de custos pelo ganho de escala, principalmente, pela aplicação entre os membros da rede do mecanismo de Registro de Preços para a aquisição de combustível aeronáutico. Por outro lado, foi possível também verificar um movimento antagônico, em que as normativas e o desenho da rede se amoldaram às políticas institucionalizadas e às respostas de cada órgão envolvido.

Essas respostas, que foram desde a resistência passiva à mudança em alguns casos até à atuação ativa contra seus impactos e desdobramentos, faziam parte do resultado esperado em um processo de mudança envolvendo organizações altamente burocráticas e com peso institucional muito grande junto ao governo estadual, como é o caso das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros.

Todavia, os dados apresentados relativos às tendências nos níveis de operação e financiamento da rede e, em especial, o seu desenlace com a saída do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil, corroboram de maneira empírica essas expectativas, o que caracteriza uma importante contribuição do presente trabalho ao campo de pesquisa.

De outro lado, ao apontar a crescente concentração de voos junto ao CBMMG e PMMG, destacou-se os possíveis interesses organizacionais envolvidos. No mesmo sentido, ao mostrar que a PMMG teve o aumento de suas missões concentrado, principalmente, no incremento de missões de transporte aeromédico e de órgãos para transplante, área antes ocupada exclusivamente pelo CBMMG, a pesquisa joga luz em uma possível disputa de interesse entre esses órgãos.

De forma complementar, os dados mostraram que a rede criou um ambiente de parcerias bilaterais do ponto de vista orçamentário. Assim, se o CBMMG aprofundou o nível de aporte recebido da Secretaria Estadual de Saúde - SES - para manutenção de sua aviação, a PMMG realizou importantes movimentos de aproximação, não somente com a SES, mas também com o sistema de transplantes de órgãos - MG Transplantes, com o Gabinete Militar do Governador - GMG - e até mesmo com o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Outra contribuição da pesquisa envolve a constatação de que a rede mineira, em que pese tenha produzido resultados de aumento do número de horas voadas e de redução de alguns custos, não produziu um outro dos resultados previstos pela lente teórica, que seria o aumento da transparência.

Nesse sentido, não foi verificado aumento das ferramentas ativas colocadas à disposição da população em relação aos gastos ou emprego das aeronaves públicas no estado. A pesquisa mostra, inclusive, a perda de uma janela de oportunidade para aumento da transparência, no momento em que as instituições excluídas do Comave não adotaram o uso de uma atividade orçamentária específica na Lei de Orçamento Anual - LOA - e no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

Em igual medida, com a saída de dois órgãos da rede, não foi levada a cabo a instalação de sistema de monitoramento em tempo real por GPS nas aeronaves do estado. Esse sistema, implantado pela PMMG nas aeronaves sob sua operação, possibilitaria, se não a transparência externa, pelo menos uma melhor coordenação e controle internos do emprego das aeronaves.

Finalmente, o estudo de caso buscou, no modelo de gestão de uma rede de operação de aeronaves públicas da Inglaterra e País de Gales, um paradigma que pudesse ser comparado com o desenho da rede no estado de Minas Gerais. Esse esforço terminou por produzir um quadro comparativo em que foram inseridos diversos aspectos em cada um dos paradigmas e sugestões de melhoria para a gestão da rede mineira.

Assim, uma outra contribuição do trabalho foi a apresentação em um estudo nacional de uma rede que, mesmo criada dentro de um sistema legal, cultural e institucional diverso, enfrentou, ao menos em certa medida, desafios similares aos encontrados no caso mineiro.

Se o estudo apontou para dificuldades profundas na implantação de qualquer rede de órgãos públicos para a operação de aeronaves, este também teve o condão de destacar a importância da maturidade institucional e, acima dela, do entendimento da importância das estratégias colaborativas para o sucesso de uma rede.

Por outro lado, ficou claro que as dificuldades para implantação de uma rede para a administração e operação de aeronaves públicas são superiores às já esperadas barreiras à colaboração de maneira geral. Acredita-se que isso se ligue à complexidade do serviço de operação de aeronaves, altamente regulado e da necessidade de aliar a expansão da prestação à manutenção da segurança operacional. Também é possível concluir que possuir um serviço orgânico de aviação possa ser considerado como uma função estratégica no portfólio das instituições e o medo de perdê-la pode refletir medo de perder poder ou influência.

Complementarmente, acredita-se que duas das constatações baseadas nessa comparação entre o *NPAS* e o caso mineiro são de profunda importância. A primeira é a de que a capilaridade de uma rede de aeronaves, com bases espalhadas pelo maior número de cidades-pólo, é mais importante do que o simples aumento da frota. E a segunda é a de que o dimensionamento do número de aeronaves em uma esquadrilha compartilhada deve levar em consideração as baixas devido às manutenções preventivas e, principalmente, corretivas, o que leva à necessidade de estudos aprofundados no momento do desenho de uma rede para esse fim.

Por outro lado, a constatação empírica no trabalho de que no quesito da transparência quanto aos dados gerais do emprego dos recursos aéreos o estado de Minas Gerais deixa a desejar, poderia servir como impulso para que fossem tomadas medidas corretivas.

Caso o estado de Minas Gerais adotasse essa prática estaria sendo pioneiro, visto que durante a pesquisa não foi encontrada ferramenta semelhante em nenhuma das 27 unidades da federação. Além de pioneiro, Minas Gerais estaria sendo visionário, ao adotar práticas de transparência e prestação de contas junto à sociedade que são tão aclamadas pelos órgãos de controle e pela população em geral.

Quanto às limitações do presente trabalho, existe um risco de que as informações cedidas nas entrevistas apontem, em alguns casos, mais para respostas políticas ou institucionais do que opiniões subjetivas verdadeiramente pessoais. Isto se deu porque, por mais que haja garantia de confidencialidade aos entrevistados (inclusive com a emissão de carta-convite pelo educandário e assinatura de termo ao seu final), as entrevistas foram carreadas pelo autor da pesquisa, que já foi parte do sistema investigado e ainda é integrante de uma das instituições.

Outra limitação encontrada se liga à indisponibilidade dos dados relativos ao número de missões e horas voadas, bem como à respectiva motivação, no portal de transparência do estado. Com isso, a pesquisa necessitou requerer dados por meio da Lei de Acesso à Informação, o que, se não prejudicou o resultado, no mínimo retardou as análises.

Quanto às discussões futuras, sugere-se que sejam realizados estudos sobre os potenciais impactos da substituição de órgãos locais na prestação de serviço especializado por redes estaduais ou mesmo regionais com maior capilaridade. Esse formato, adotado pelo *NPAS*, poderia ser útil no Brasil, em especial, num cenário em que começam a surgir consórcios para o aproveitamento de ganhos de escala, como no caso de consórcios intermunicipais para coleta e processamento de lixo e consórcios regionais (como o Consórcio Nordeste) para a aquisição de bens e prestação de serviços públicos.

Em outro espectro, um estudo com aplicação de survey ou outra forma de coleta de impressões subjetivas, em uma amostra estatisticamente significativa a nível nacional, poderia confirmar ou refutar a conclusão provisória dessa pesquisa: de que a implantação de uma rede para operação de aeronaves públicas apresenta barreiras maiores que as normais em razão da complexidade do próprio serviço prestado e da visão do serviço como estratégico no portfólio das instituições.

Diante de todo esse quadro, foram verificados erros no design da rede mineira que nos levam a crer inclusive ser necessário o redesenho completo do sistema, com o fim da utilização de uma instituição líder. Essa visão de futuro é apoiada, inclusive, pelo exemplo inglês, em que o fato de um membro da rede ser ao mesmo tempo seu coordenador e cliente trouxe graves problemas de accountability e governança.

Ainda assim, em que pese tudo isso, a principal conclusão foi de que há mais vantagens do que desvantagens na integração dos prestadores de serviço aéreo público em uma rede. Nesse sentido, acredita-se que, com as devidas modificações em seus arranjos, a rede mineira prosperará.

Em uma noção complementar, provavelmente, a integração total do sistema será inevitável e a tendência será que, em algum momento, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros voltem a integrar o Comave. Esse cenário, que devido às resistências, hoje parece distante, poderia se consolidar por meio de uma melhor estruturação das ferramentas de governança e integração dos meios logísticos e financeiros entre os parceiros da rede.

Essas mudanças poderiam incluir, inclusive, a extinção do Comave como órgão interno à estrutura da PMMG e a criação de um consórcio estadual, com personalidade jurídica própria e externo aos demais. Em igual medida, acredita-se que somente com a fusão total da frota e demais meios logísticos, em um órgão totalmente unificado, a rede se aproveitaria de maneira completa dos ganhos de escala que ela mesma possibilita, principalmente, em termos de economia de recursos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília. n. 10, p. 6–54, 1997.
- \_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. Edição Comemorativa Especial (1967-2007), p. 67–86, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, nov.–dez. 2013.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, Aprendizado e Coalizão. *In*: COSTA, L. L. (org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. p. 19–80. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Qualitymark, 2008.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. interseções analíticas. Cap. 1. p. 23–57. Brasília, DF, Brasil: IPEA. ENAP, 2018.
- AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: a primer for the public sector**. Washington, DC, USA: Georgetown University Press, 2012.
- \_\_\_\_\_. Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4\_suppl, p. 47S-62S, 2014. Disponível em: [doi.org/10.1177/0275074013497629](https://doi.org/10.1177/0275074013497629). Acesso em: 20 abr. 2021.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 11, n. 3, p. 295–326, 2001. Disponível em: [jstor.org/stable/3525819](https://www.jstor.org/stable/3525819). Acesso em: 19 maio 2021.
- ALEXANDRIA, S.; NOGUEIRA, S. **1910: o primeiro voo do Brasil**. São Paulo, SP, Brasil: Aleph, 2010.
- ALLAZ, C. **The history of air cargo and airmail: from the 18th century**. trans. by John M. Skilbeck. London, UK: Christopher Foyle Publishing, 2004.
- ALLERS, M. A.; DE GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 127–150, jan. 2018. Disponível em: [doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630](https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630). Acesso em: 16 fev. 2022.
- ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança Corporativa: um modelo brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier, 2008.

AMAR, A.; BERTHIER, L. Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites. **Gestion et Management Publics - Revue du RECEMAP**, Nice, France. v. 5, dez. 2007. Disponível em: [airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2007\\_5.4\\_AmarBerthier.pdf](http://airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2007_5.4_AmarBerthier.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

AMAZONAS. **Lei estadual 4.624, de 13 de julho de 2018**. Dispõe sobre a criação do Departamento Integrado de Operações Aéreas - DIOA, no âmbito da Secretaria de Estado... Manaus. AM, Brasil: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2018.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência do Estado do Amazonas. Despesas. Consulta por credor**. 2021. Disponível em: [transparencia.am.gov.br/despesas](http://transparencia.am.gov.br/despesas). Acesso em: 29 ago. 2021.

ANAC - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Metadados do conjunto de dados: Registro Aeronáutico Brasileiro**. Brasília, DF, Brasil: ANAC, 15 out. 2019. Disponível em: [anac.gov.br/dadosabertos/areas-de-atuacao/aeronaves/registro-aeronautico-brasileiro/5-registro-aeronautico-brasileiro](http://anac.gov.br/dadosabertos/areas-de-atuacao/aeronaves/registro-aeronautico-brasileiro/5-registro-aeronautico-brasileiro). Acesso em: 22 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Sistemas da ANAC. Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB). Base de Dados de Aeronaves**. Brasília, DF, Brasil: ANAC, 2021. Disponível em: [gov.br/anac/pt-br/sistemas/rab/relatorios-estatisticos](http://gov.br/anac/pt-br/sistemas/rab/relatorios-estatisticos). Acesso em: 23 ago. 2021.

ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. *In*: XXX ENCONTRO DA ANPAD, 2006. **Anais [...]**. Salvador, BA, Brasil: ANPAD, 2006.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, out. 2008. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/mum032](https://doi.org/10.1093/jopart/mum032). Acesso em: 26 abr. 2021.

ARAÚJO, M. A. D. Novas formas alternativas de prestação de serviços. *In*: CONSAD - CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II**. p. 107–138. Brasília, DF, Brasil: CONSAD, 2010.

ASSIS, B. F. S. P.; PEREIRA, D. S.; MACHADO, L. G.; GOMES, C. F. S. Cenários Prospectivos na Aviação Comercial Brasileira. **Revista Gestão Inovação e Tecnologias**, v. 7, n. 1, p. 3686–3700, mar. 2017.

AVELINO, M. D.; CARVALHO, J. de. Cargos Comissionados de Livre Nomeação: um caminho para a corrupção? **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, Ipatinga, MG, Brasil. v. 1, n. 4, 2018.

BANASZEWSKA, M.; BISCHOFF, I.; BODE, E.; CHODAKOWSKA, A. Does inter-municipal cooperation help improve local economic performance? – Evidence from Poland. **Regional Science and Urban Economics**, v. 92, p. 103748, 2022. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103748](https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103748). Acesso em: 16 fev. 2022.

BEATO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, RS. v. 16, n. 4, p. 174–204, dez. 2016. Disponível em: [doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.23255](https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.23255). Acesso em: 12 jun. 2020.

BECHELAINE, C. H. O.; SILVEIRA, M. C. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. *In: XXXIV ENCONTRO DA ANPAD*, 2010. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: ANPAD, 2010.

BEL, G.; FAGEDA, X.; MUR, M. Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 85–107, jan. 2014. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/mus059](https://doi.org/10.1093/jopart/mus059). Acesso em: 26 jan. 2021.

BENGOCHEA, J. L. P. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, Brasil. v. 18, n. 1, p. 119–131, mar. 2004. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015](https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015). Acesso em: 9 abr. 2021.

BENNET, S.A. Crew resource management's contribution to flight safety and operational effectiveness at the UK National Police Air Service, as understood by flight-crew. **International Journal Human Factors and Ergonomics**, v. 6, n. 2, p. 160–178, 2019. Disponível em: [doi.org/10.1504/IJHFE.2019.102305](https://doi.org/10.1504/IJHFE.2019.102305). Acesso em: 15 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. The training and practice of crew resource management: an in vivo study of the UK National Police Air Service. **International Journal Human Factors and Ergonomics**, v. 7, n. 3, p. 225–244, 2020. Disponível em: [doi.org/10.1504/IJHFE.2020.110090](https://doi.org/10.1504/IJHFE.2020.110090). Acesso em: 15 jan. 2022.

BEVAN, G.; HOOD, C. What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 517–538, 2006. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x). Acesso em: 22 set. 2020.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. All you need is ... a network: The rise of interpretive public administration. **Public Administration**, , p. padm.12817, jan. 2022. Disponível em: [doi.org/10.1111/padm.12817](https://doi.org/10.1111/padm.12817). Acesso em: 10 fev. 2022.

BH AIRPORT. **Estatísticas e publicações**. 2021. Aeroporto Internacional de Belo Horizonte. Disponível em: <[site.bh-airport.com.br/SitePages/pt/publicacoes/estatisticas.aspx](http://site.bh-airport.com.br/SitePages/pt/publicacoes/estatisticas.aspx)>. Acesso em: 3 nov. 2021.

BLOM-HANSEN, J. A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 669–693, 1997. Disponível em: [doi.org/10.1111/1467-9299.00080](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00080). Acesso em: 26 maio 2021.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253–273, 1998. Disponível em: [doi.org/10.1111/1467-9299.00100](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100). Acesso em: 24 jun. 2021.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253–273, 1998. Disponível em: [doi.org/10.1111/1467-9299.00100](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100). Acesso em: 24 jun. 2021.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174–184, mar.–abr. 2002. Disponível em: [doi.org/10.1111/0033-3352.00168](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168). Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais... Brasília: [Senado Federal], Coordenação de Edições Técnicas, 2022a.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 1993.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa STN n. 01**, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos... Brasília: STN, 1997. Disponível em: [portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao.htm](https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao.htm). Acesso em: 6 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil, Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal 5.289, 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Portaria 1.302, de 29 de junho de 2012**. Dispõe sobre a implantação do Plano de Mobilização Nacional de Aeronaves e Tripulações de Segurança Pública... Brasília, DF, Brasil: SENASP, 2012. Disponível em: [aviacaofederal.com.br/2012/07/poportaria-1302-plano-de-mobilizacao.html](http://aviacaofederal.com.br/2012/07/poportaria-1302-plano-de-mobilizacao.html). Acesso em: 12 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2013a.

\_\_\_\_\_. Advocacia Geral da União. **Acordo de cooperação. Inexistência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes. Necessidade de demonstração de interesse recíproco, de adequada instrução dos autos e de prévia manifestação dos respectivos órgãos jurídicos dos partícipes**. Processo n. 00407.001856/2013-52. Parecer, nº 015/2013/CPC/DEPCONSU/PGF/AGU. Brasília, DF, Brasil: Advocacia Geral da União, 2 dez. 2013b. Disponível em: [seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1325/988](http://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1325/988). Acesso em: 24 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, DF, Brasil: Secretaria de Orçamento Federal, 2016. Disponível em: [orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico](http://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico). Acesso em: 2 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Advocacia Geral da União. **Consulta jurídica sobre os limites dos prazos aplicáveis aos Acordos de Cooperação Técnica - ACT. Aos Acordos de Cooperação Técnica, desde que demonstrado que o respectivo prazo é compatível com o planejamento indicado no Plano de Trabalho, não se vislumbra óbice em se estipular de antemão prazo de 60 meses...** Parecer n. 22/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de fevereiro de 2020. Brasília, DF, Brasil: AGU, 2020. Disponível em: [repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45672/1/Parecer\\_22\\_2020.pdf](http://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45672/1/Parecer_22_2020.pdf). Acesso em: 6 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Brasília, DF, Brasil: Congresso Nacional, 2021a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 3.108 Minas Gerais. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Renegociação da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais. Readequação temporal da medida liminar para fixar sua vigência pelo prazo de mais 06 meses a partir da presente decisão. Brasília, DF, Brasil: STF, 13 dez. 2021b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília, DF, Brasil: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022b. Disponível em: [tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios](http://tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios). Acesso em: 12 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7–26, jul.–ago. 2000.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7–40, jan.–abr. 1996. Disponível em: [doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702](https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702). Acesso em: 21 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112–116, jan.–mar. 2010. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009](https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009). Acesso em: 6 fev. 2021.

BUENO, S. **O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11. Brasília, DF, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

BURGHARDT, G. M. *et al.* Perspectives - Minimizing Observer Bias in Behavioral Studies: A Review and Recommendations: Minimizing Observer Bias in Behavioral Research. **Ethology**, v. 118, n. 6, p. 511–517, jun. 2012. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1439-0310.2012.02040.x](https://doi.org/10.1111/j.1439-0310.2012.02040.x). Acesso em: 4 jul. 2020.

BUTLER, C. R.; O'CONNOR, M. B.; LINCOLN, J. M. Aviation-Related Wildland Firefighter Fatalities — United States, 2000–2013. **MMWR Morb Mortal Wkly Rep.**, v. 64, n. 29, p. 793–796, jul. 2015. Disponível em: [ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4584834/](https://ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4584834/). Acesso em: 8 nov. 2021.

CAMARA JR., J. M. **Estrutura da língua portuguesa**. 44. ed. Petrópolis, RJ, Brasil: Editora Vozes, 2011.

CAMPELO, G. S. B. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, PE, Brasil. v. 34, n. 2, p. 297–323, jul.–dez. 2010.

CANAVÓ FILHO, J.; MELO, E. de O. **Asas e Glórias de São Paulo**. 2. ed. São Paulo, SP, Brasil: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1978.

CARDOSO, F. H. **A construção da democracia**. São Paulo, SP, Brasil: Siciliano, 1993.

CARNEIRO, R.; BARBOSA, L. O. S. Acordo de Resultados: Análise da Experiência do Governo Mineiro. *In: XXXI ENCONTRO DA ANPAD*, 2007. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: ANPAD, 2007.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes. *In: Textos para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, v. 1686, dez. 2011.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra, 2008.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. D. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73–90, jan.–mar. 2013. Disponível em: [doi.org/10.17524/repec.v7i1.138](https://doi.org/10.17524/repec.v7i1.138). Acesso em: 9 ago. 2020.

CAVALCANTE, P. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, PR, Brasil. v. 22, n. 6, p. 885–902, nov.–dez. 2018. Disponível em: [doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170391](https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170391). Acesso em: 29 nov. 2020.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF, Brasil: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Cap 2. pp 59-84. Brasília, DF, Brasil: Ipea, 2018.

CEARÁ. **Decreto Estadual 26.255-A, de 04 de julho de 2001**. Institui a Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas - CIOPAer. Fortaleza, CE, Brasil: Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, 2001.

CHAFFEE, E. E. Three Models of Strategy. **The Academy of Management Review**, Westchester, NY, USA. v. 10, n. 1, p. 89–98, 1985. Disponível em: [doi.org/10.2307/258215](https://doi.org/10.2307/258215). Acesso em: 22 abr. 2020.

CHANLAT, J.-F. Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. In: DUVILLIER, T.; GENARD, J.-L.; PIRAUX, A. **La motivation au travail dans les services publics**. p. 51–64. Paris, France: Éditions L'Harmattan, 2002.

CHEN, B. Assessing Interorganizational Networks for Public Service Delivery: A Process-Perceived Effectiveness Framework. **Public Performance & Management Review**, v. 31, n. 3, p. 348–363, 2008.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri, SP, Brasil: Manole, 2014.

CLEVELAND, H. **The future executive: a guide for tomorrow's managers**. New York, NY, USA: Harper & Row, 1972.

COGLIANESE, C. The Limits of Consensus: The Environmental Protection System in Transition: Toward a More Desirable Future. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 41, n. 3, p. 28–33, abr. 1999. Disponível em: [doi.org/10.1080/00139159909604620](https://doi.org/10.1080/00139159909604620). Acesso em: 24 jun. 2021.

COSTA, C. M. D. **Os Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares: prospecção e análise dos parâmetros norteadores do seu Desenho Organizacional**. 2002. 210 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2002.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18-25 out., 2005. **Anais** [...]. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A.; COSTA, G. (Orgs.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo, SP, Brasil: Fundação Perseu Abramo, 2016. MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 31–52, 2002. Disponível em: [doi.org/10.21874/rsp.v53i4.293](https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.293). Acesso em: 29 nov. 2020.

DAILY, C. M.; DALTON, D. R.; RAJAGOPALAN, N. Governance Through Ownership: Centuries of Practice, Decades of Research. **Academy of Management Journal**, v. 46, n. 2, p. 151–158, abr. 2003. Disponível em: [doi.org/10.2307/30040611](https://doi.org/10.2307/30040611). Acesso em: 16 mar. 2021.

DE VRIES, M. S. Trust and governance practices among local leaders. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 3, p. 405–424, 2005. Disponível em: [doi.org/10.1177/0020852305057577](https://doi.org/10.1177/0020852305057577). Acesso em: 12 nov. 2021.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov.–dez. 2000. Disponível em: [doi.org/10.1111/0033-3352.00117](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117). Acesso em: 6 fev. 2021.

DEUBEL, A. R. Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. In: ENDARA, G. (org.). **El rol del Estado: contribuciones al debate**. Sec. 1 - El rol del Estado y su institucionalidad. Cap. 1. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2015.

DI LIDDO, G.; GIURANNO, M. G. The political economy of municipal consortia and municipal mergers. **Economia Política**, v. 37, n. 1, p. 105–135, abr. 2020. Disponível em: [doi.org/10.1007/s40888-019-00169-1](https://doi.org/10.1007/s40888-019-00169-1). Acesso em: 16 fev. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. O Direito Administrativo Brasileiro Sob Influência dos Sistemas de Base Romanística e da Common Law. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Bahia, Brasil. n. 8, p. 1–19, 2007. Disponível em: [direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=156](https://direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=156). Acesso em: 6 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2017.

DINIZ, C. C. Minas Gerais e a economia nacional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 13, n. 23, p. 205–221, jul.–dez. 2018.

DISMORE, O. UK's borderless Air Support Agency. **Air Beat**, nov.-dec./2018, p. 16–19. Disponível em: [bluetoad.com/publication/?i=547131&p=16&view=issueViewer&pp=1](https://bluetoad.com/publication/?i=547131&p=16&view=issueViewer&pp=1). Acesso em: 7 fev. 2022.

DU GAY, P. Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Organizational Conduct. **Organization**, v. 1, n. 1, p. 125–148, jan. 1994. Disponível em: [doi.org/10.1177/135050849400100114](https://doi.org/10.1177/135050849400100114). Acesso em: 9 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management. In: HALL, S.; du GAY, P. (orgs.). **Questions of cultural identity**. London, UK: Sage, 1996. p. 151–169.

DUARTE, K. *et al.* Antecedentes e origem do Choque de Gestão. *In: VILHENA, R. M. et al.* (orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Cap. 6. p. 95–107. Belo Horizonte, MG, Brasil: UFMG, 2006.

DUCHESNE, S. Pratique de l'entretien dit "non-directif". *In: BACHIR, M.* **Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique**, p. 9–30. Villeurbanne, France: HAL, 2013.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, v. 14, n. 3, p. 9–16, jul.–set. 1994. Disponível em: [doi.org/10.1080/09540969409387823](https://doi.org/10.1080/09540969409387823). Acesso em: 18 jun. 2021.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467–494, set. 2005. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/mui057](https://doi.org/10.1093/jopart/mui057). Acesso em: 4 ago. 2020.

DUPICHOT, P. L'unicité du patrimoine aujourd'hui - Observations introductives. **La Semaine Juridique Notariale et Immobilière**, v. 52, dez. 2009.

EATON, K. Policy Regime Juxtaposition in Latin America. **Colombia Internacional**, v. 90, p. 37–65, abr. 2017. Disponível em: [doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.02](https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.02). Acesso em: 6 nov. 2020.

EDELENBOS, J.; KLIJN, E.-H. Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 417–446, jul. 2006. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/mui049](https://doi.org/10.1093/jopart/mui049). Acesso em: 24 jun. 2021.

EDLICH, R.; WISH, J. R. Maryland State Police Aviation Division. A Model Emergency Medical System for Our Nation. **Journal of Long-Term Effects of Medical Implants**, v. 14, n. 5, p. 14, 2004. Disponível em: [doi.org/10.1615/JLongTermEffMedImplants.v14.i5.60](https://doi.org/10.1615/JLongTermEffMedImplants.v14.i5.60). Acesso em: 26 fev. 2022.

ELLIOTT, B. **Police Aviation - A History: 1914-1990**. Essex, UK: Police Aviation Research, 2019. Disponível em: [policeaviationnews.com/PoliceAviation%201914-1990.pdf](https://policeaviationnews.com/PoliceAviation%201914-1990.pdf). Acesso em: 30 jun. 2021.

ENTREVISTAS concedidas aos autores entre setembro e dezembro de 2021. Entrevistador: Frederico Martins de Paula Neto. A metodologia completa das entrevistas encontra-se disponibilizada como apêndice. Belo Horizonte, MG, Brasil: 2021.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006](https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006). Acesso em: 5 fev. 2021.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. [1958]. 3. ed. rev. São Paulo, SP, Brasil: Ed. Globo, 2001.

FAY, C. M. **Crise nas alturas: a questão da aviação civil (1927-1975)**. Porto Alegre: ediPUCRS, 2013.

FELTEN, S.; OERTZEN, C. von. Bureaucracy as Knowledge. **Journal for the History of Knowledge**, v. 1, n. 2020 *Special Issue*, p. 1–16, 2020. Disponível em: [doi.org/10.5334/jhk.18](https://doi.org/10.5334/jhk.18). Acesso em: 18 fev. 2021.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília, DF, Brasil: UNB / ENAP, 1999.

FERLIE, E.; PETTIGREW, A. Managing Through Networks: Some Issues and Implications for the NHS. **British Journal of Management**, London, UK. v. 7, n. Special Issue, p. s81–s99, dez. 1996. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-8551.1996.tb00149.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1996.tb00149.x). Acesso em: 22 abr. 2021.

FERNANDES, A. S. A.; MORAES, D. B.; NASCIMENTO, A. M. Reformas administrativas nos estados brasileiros: o caso da reforma administrativa do estado do Piauí. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, SP, Brasil. v. 20, n. 67, jul.–dez. 2015. Disponível em: [doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.35143](https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.35143). Acesso em: 28 fev. 2021.

FERNANDES, F. A sociedade escravista no Brasil. **Circuito fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional**. São Paulo: Globo, 2010.

FLEURY, S. M. T.; OUVENEY, A. M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora FGV, 2011.

FLINDERS, M. Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy. **Administration & Society**, v. 43, n. 5, p. 595–619, jul. 2011. Disponível em: [doi.org/10.1177/0095399711403899](https://doi.org/10.1177/0095399711403899). Acesso em: 8 fev. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública**. São Paulo, SP, Brasil: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

FOX, J. R.; PARK, B.; LANG, A. When Available Resources Become Negative Resources: The Effects of Cognitive Overload on Memory Sensitivity and Criterion Bias. **Communication Research**, v. 34, n. 3, p. 277–296, jun. 2007. Disponível em: [doi.org/10.1177/0093650207300429](https://doi.org/10.1177/0093650207300429). Acesso em: 4 jul. 2020.

FRANCKLIN, A. As implicações do Programa Choque de Gestão para o trabalho docente na Rede Estadual Mineira. **Debates em Educação**, v. 10, n. 21, p. 89, maio–ago. 2018. Disponível em: [doi.org/10.28998/2175-6600.2018v10n21p89-105](https://doi.org/10.28998/2175-6600.2018v10n21p89-105). Acesso em: 19 mar. 2021.

FRANZESE, C. O Potencial da gestão em rede na administração pública. **GV-EXECUTIVO**, v. 20, n. 2, p. 49–49, abr.–jun. 2021. Disponível em: [doi.org/10.12660/gvexec.v20n2.2021.83960](https://doi.org/10.12660/gvexec.v20n2.2021.83960). Acesso em: 16 dez. 2021.

FREDERICKSON, H. G. What happened to public administration? In: FERLIE, E.; POLLITT, C.; LYNN, L. E. (orgs.). **The Oxford handbook of public management**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. **California Management Review**, Berkeley, CA, USA. v. 25, n. 2, p. 88–106, *Spring* 1983.

FROTTÉ, V. S.; HENKES, J. A. Helicópteros em Operação nas Unidades do Corpo de Bombeiros Militar no Brasil: uma Análise das aeronaves e características operacionais com melhor desempenho. **Revista Brasileira de Aviação Civil & Ciências Aeronáuticas**, Florianópolis, SC, Brasil. v. 1, n. 2, p. 192–226, maio 2021.

GARCIA, V. D.; PACHECO, L. (Eds.). **Dimensionamento dos Transplantes no Brasil e em cada estado**, n. Ano XXV Nº 4. São Paulo, SP, Brasil: Associação Brasileira de Transplante de Órgãos, 2019. Disponível em: [abto.org.br/abtov03/Upload/file/RBT/2019/RBT-2019-leitura.pdf](http://abto.org.br/abtov03/Upload/file/RBT/2019/RBT-2019-leitura.pdf). Acesso em: 5 nov. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOVANINI, A. Economia compartilhada e governança pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 54, n. 5, p. 1207-1238, set.–out. 2020. Disponível em: [doi.org/10.1590/0034-761220190080x](https://doi.org/10.1590/0034-761220190080x). Acesso em: 30 out. 2020.

GOLDEN, M. A. Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. **British Journal of Political Science**, Cambridge, UK. v. 33, n. 2, abr. 2003. Disponível em: [doi.org/10.1017/S0007123403000085](https://doi.org/10.1017/S0007123403000085). Acesso em: 21 fev. 2021.

GOMES, S. B. V.; FONSECA, P. V. da R. Panorama setorial 2015-2018: aeroespacial. *In*: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perspectivas do investimento 2015-2018 e panoramas setoriais**. p. 10–21. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

GONDIM, S. M. G.; SÁ, M. O.; MELO, L. C. T.; BARBOSA, S. T.; VASCONCELLOS, C. M.; GOMES, S. T. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em administração e áreas afins. **Organizações & Sociedade**, Salvador, BA, Brasil. v. 12, n. 35, p. 47–68, dez. 2005. Disponível em: [doi.org/10.1590/S1984-92302005000400003](https://doi.org/10.1590/S1984-92302005000400003). Acesso em: 26 abr. 2021.

GOUREVITCH, P. A. **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press, 1986.

GRADDY, E. A.; CHEN, B. A. Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, UK. v. 16, n. 4, p. 533–552, 7 ago. 2006. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/muj005](https://doi.org/10.1093/jopart/muj005). Acesso em: 24 jun. 2021.

GREAVES, J.; GRANT, W. Underperforming policy networks: The biopesticides network in the United Kingdom. **British Politics**, v. 5, n. 1, p. 14–40, abr. 2010. Disponível em: [dx.doi.org/10.1057/bp.2009.15](https://dx.doi.org/10.1057/bp.2009.15). Acesso em: 20 abr. 2021.

GRUBBS, F. E. Procedures for Detecting Outlying Observations in Samples. **Technometrics**, v. 11, n. 1, p. 1–21, fev. 1969. Disponível em: [doi.org/10.1080/00401706.1969.10490657](https://doi.org/10.1080/00401706.1969.10490657). Acesso em: 26 jul. 2021.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, RS, Brasil. v. 6, n. 3, p. 97, set.–dez. 2012. Disponível em: [seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229](http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229). Acesso em: 1 ago. 2020.

GUALMINI, E. Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and The United States. *Public Administration*, Oxford, UK. v. 86, n. 1, p. 75–94, 2008. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x). Acesso em: 21 fev. 2021.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 34, n. 3, p. 125–140, jun. 2000.

GUIRLANDA, M. T. **MG Transplantes recebe prêmio do Ministério da Saúde pelo aumento de doadores**. Notícias. Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG: Belo Horizonte, MG, Brasil, 29 nov. 2019. Disponível em: [fhemig.mg.gov.br/noticias/1813-mg-transplantes-recebe-premio-do-ministerio-da-saude-pelo-aumento-de-doadores](http://fhemig.mg.gov.br/noticias/1813-mg-transplantes-recebe-premio-do-ministerio-da-saude-pelo-aumento-de-doadores). Acesso em: 5 nov. 2021.

HALL, R. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Jorge Zahar Editor, 1978. p. 29–47.

HARDIN, R. Trust in government. In: BRAITHWAITE, V. A.; LEVI, M. (orgs.). **Trust and governance**. New York, NY, USA: Russell Sage Foundation, 1998.

HART, O. Corporate Governance: Some Theory and Implications. **The Economic Journal**, London, UK. v. 105, n. 430, p. 678–689, maio 1995. Disponível em: [doi.org/10.2307/2235027](https://doi.org/10.2307/2235027). Acesso em: 9 mar. 2021.

HAYEK, F. A. **The Road to Serfdom**. 5 reimp. New York, NY, USA: Routledge, 2006.

HERNES, T. Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences: **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5–17, mar. 2005. Disponível em: [doi.org/10.1177/0020852305051680](https://doi.org/10.1177/0020852305051680). Acesso em: 20 set. 2020.

HIGUCHI, H. Armas que voam. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro. v. 8, n. 4, p. 28- 31, maio 2013.

HMICFRS - HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF CONSTABULARY AND FIRE&RESCUE SERVICES. **Planes, drones and helicopters**. An independent study of police air support. London, UK: HMICFRS, nov. 2017. Disponível em: [justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/planes-drones-and-helicopters-an-independent-study-of-police-air-support.pdf](https://justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/planes-drones-and-helicopters-an-independent-study-of-police-air-support.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2022.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo, SP, Brasil: Companhia das Letras, 1995([1936]).

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, *Spring* 1991. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x). Acesso em: 29 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 93–109, fev.–abr. 1995. Disponível em: [doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W). Acesso em: 20 fev. 2021.

HYNDMAN, R. **forecast**: Forecasting Functions for Time Series and Linear Models. Melbourne, Australia: Integrated Development for R. RStudio, 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Variação acumulada no ano durante o Plano Real. 2022. Disponível em: [ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=inflacao#plano-real-ano](https://ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-ano). Acesso em: 14 abr. 2022.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Governance of shared services in public administration. *In*: XII AMERICAS CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, ago. 2006. **Proceedings** [...]. Acapulco, Mexico: AMCIS, ago. 2006. p. 2306–2314. Disponível em: [core.ac.uk/download/pdf/301339887.pdf](https://core.ac.uk/download/pdf/301339887.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, Brasil. v. 59, n. 1, p. 81–92, 2008. Disponível em: [doi.org/10.21874/rsp.v59i1.141](https://doi.org/10.21874/rsp.v59i1.141). Acesso em: 2 ago. 2020.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998. Disponível em: [doi.org/10.1111/1468-2451.00107](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107). Acesso em: 18 jun. 2021.

JONES, A.; DONALD, M. J.; JANSEN, J. O. Evaluation of the provision of helicopter emergency medical services in Europe. **Emergency Medicine Journal**, v. 35, p. 720–725, 2018. Disponível em: [doi.org/10.1136/emered-2018-207553](https://doi.org/10.1136/emered-2018-207553). Acesso em: 13 ago. 2021.

JOOSTE, S. F.; SCOTT, W. R. The Public–Private Partnership Enabling Field: Evidence From Three Cases. **Administration & Society**, Thousand Oaks, CA, USA. v. 44, n. 2, p. 149–182, mar. 2012. Disponível em: [doi.org/10.1177/0095399711413868](https://doi.org/10.1177/0095399711413868). Acesso em: 17 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

KIM, S.-E. The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model. **Administration & Society**, v. 37, n. 5, p. 611–635, nov. 2005. Disponível em: [doi.org/10.1177/0095399705278596](https://doi.org/10.1177/0095399705278596). Acesso em: 9 jun. 2021.

KLIJN, E.-H. Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities. **Administration & Society**, vol. 33, no. 2, p. 133–164, 2001. Disponível em: [doi.org/10.1177/00953990122019712](https://doi.org/10.1177/00953990122019712). Acesso em: 9 jun. 2021.

KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. M. **Governance networks in the public sector**. London ; New York: Routledge, 2016.

KOOIMAN, J. (Org.). **Modern governance: new government-society interactions**. London, UK: Sage, 1993.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London, UK: SAGE, 2003.

KOVAČ, P. Debureaucratization Limits in Administrative Procedures Codification: Lessons from Slovenia. **Administrative Sciences**, v. 11, n. 1, p. 1–17, mar. 2021. Disponível em: [doi.org/10.3390/admsci11010001](https://doi.org/10.3390/admsci11010001). Acesso em: 18 jun. 2021.

LAPUENTE, V.; VAN DE WALLE, S. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 461–475, jul. 2020. Disponível em: [doi.org/10.1111/gove.12502](https://doi.org/10.1111/gove.12502). Acesso em: 20 fev. 2021.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte, MG, Brasil: Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **La construction des savoirs: manuel de méthodologie en sciences humaines**. Montréal, Canada: Chenelière, 1996.

LEITE, H.; LUCCHESI, C. Guia das Frotas: Guia Completo da Aviação de Segurança Pública no Brasil. **Revista Asas - Cultura, História e Notícias de Aviação**, v. São Paulo, SP, Brasil, n. 118, p. 39–61, 2021. Disponível em: C&R Editorial.

LEMIEUX, V. Réseaux et science politique. **Globe: revue internationale d'études québécoises**, v. 7, n. 1, p. 27–41, 2004. Disponível em: [doi.org/10.7202/1000829ar](https://doi.org/10.7202/1000829ar). Acesso em: 20 abr. 2021.

LI, Z.; BASEMAN, R. J.; ZHU, Y.; TIPU, F. A.; SLONIM, N.; SHPIGELMAN, L. A Unified Framework for Outlier Detection in Trace Data Analysis. **IEEE Transactions on Semiconductor Manufacturing**, v. 27, n. 1, p. 95–103, 2014. Disponível em: [doi.org/10.1109/TSM.2013.226793](https://doi.org/10.1109/TSM.2013.226793)> . Acesso em: 26 jul. 2021.

LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F.; OLIVEIRA, F. B. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 893–912, nov.–dez. 2016. Disponível em: [doi.org/10.1590/0034-7612152761](https://doi.org/10.1590/0034-7612152761). Acesso em: 11 jan. 2021.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, DF, Brasil. n. 8, p. 5–40, dez. 2007.

LOPES, M. M. C.; ANTÓNIO, N. J. dos S. Responsabilidade Social Empresarial em Portugal: do mito à realidade. **International Business and Economics Review**, n. 7, p. 110–138, 2016.

LUDLAM, G. Optimising Efficiency in the National Police Air Service. **Impact**, v. 3, n. 1, p. 7–10, 1 mar. 2017. Disponível em: [doi.org/10.1080/2058802X.2017.11964014](https://doi.org/10.1080/2058802X.2017.11964014). Acesso em: 6 jan. 2022.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York, NY, USA: The Free press, 1989.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 60, n. 4, p. 1025–1058, out.–dez. 2017. Disponível em: [doi.org/10.1590/001152582017141](https://doi.org/10.1590/001152582017141). Acesso em: 28 fev. 2021.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói, RJ, Brasil: Impetus, 2010.

MARQUES, O. S. **O Emprego de Helicópteros da PMMG em Ocorrências Policiais de Alta Complexidade: uma avaliação crítica sobre a sua utilização no interior do Estado**. 2006. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil, 2006.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. (Orgs.). **Policy networks in British government**. Oxford : Oxford ; New York: Clarendon Press ; Oxford University Press, 1992.

MARTIN, S. From New Public Management to Networked Community Governance? Strategic local public service networks in England. *In*: OSBORNE, S. P. (org.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Cap. 19. p. 337–348. Abingdon, UK: Routledge, 2010.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, Brasil. v. 130, n. 2, p. 42–54, maio–ago. 2014.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, Brasil. n. 8, p. 8–57, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, Brasil. v. 42, n. 1, p. 61–82, jan.–fev. 2008. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004](https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004). Acesso em: 29 nov. 2020.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual 8.304, de 17 de novembro de 2006**. Dispõe sobre a Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas – CIOPAer... Cuiabá, MT, Brasil: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2006.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração - Da Revolução Urbana à Revolução Digital**. 8. ed. São Paulo, SP, Brasil: Atlas, 2017.

MCCAMBRIDGE, J.; WITTON, J.; ELBOURNE, D. Systematic review of the Hawthorne effect: New concepts are needed to study research participation effects. **Journal of Clinical Epidemiology**, v. 67, n. 3, p. 267–277, mar. 2014. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.jclinepi.2013.08.015](https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2013.08.015). Acesso em: 4 jul. 2020.

MCGUIRE, M.; AGRANOFF, R. The Limitations of Public Management Networks. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 265–284, 2011. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x). Acesso em: 26 maio 2021.

MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (Orgs.). **New public management: current trends and future prospects**. New York, NY, USA: Routledge, 2002.

MEILĂ, A. D. Sustainable urban mobility in the sharing economy: Digital platforms, collaborative governance, and innovative transportation. **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, v. 10, n. 1, p. 130–136, 2018. Disponível em: [doi.org/10.22381/CRLSJ10120186](https://doi.org/10.22381/CRLSJ10120186). Acesso em: 17 fev. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 43ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 99, de 14 dez. 2017. São Paulo, SP, Brasil: Malheiros Editores, 2018.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 59, n. 3, p. 823–865, 2016. Disponível em: [doi.org/10.1590/00115258201693](https://doi.org/10.1590/00115258201693). Acesso em: 1 fev. 2021.

MERTON, R. K. Bureaucratic Structure and Personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p. 560–568, maio 1940. Disponível em: [doi.org/10.2307/2570634](https://doi.org/10.2307/2570634). Acesso em: 23 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Social theory and social structure**. *Enlarged edition to include Two New Essays on Theoretical Sociology*. New York, NY, USA: Free Press, 1968.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, USA. v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977. Disponível em: [jstor.org/stable/2778293](https://www.jstor.org/stable/2778293). Acesso em: 20 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n. 1 a 108. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022a.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 39.393**, de 13 de janeiro de 1998. Estabelece normas para alteração dos quadros de detalhamento da despesa - QDD, solicitação de créditos adicionais e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 42.419, de 13 de março de 2002**. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 14.693, de 30 de julho de 2003**. Institui o Adicional de Desempenho – ADE –, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências, Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Planejamento E Gestão. **Manual do Usuário do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD**. Primeira Versão. Belo Horizonte, MG, Brasil: SEPLAG, set. 2008a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Súmula n. 67, de 26 de novembro de 2008**. Estabelece o prazo de vigência dos convênios celebrados entre entidades de direito público. Belo Horizonte, MG, Brasil: TCE-MG, 2008b. Disponível em: [tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/S%C3%BAmula/S%C3%BAmula%20067-89.pdf](http://tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/S%C3%BAmula/S%C3%BAmula%20067-89.pdf). Acesso em: 4 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Plano de Trabalho - Convênio SENASP/MJ Nº 005/2009 - AERONAVE - SIAFI: 9000865 - SIGCON: 4986, de 24 nov. 2009**. Belo Horizonte, MG, Brasil: Portal da Transparência do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [ransparencia.mg.gov.br/convenios/convenio-entrada/convenios-entrada-orgaos/2009/01-01-2009/31-12-2009/57/005\\_2009/20091124](http://ransparencia.mg.gov.br/convenios/convenio-entrada/convenios-entrada-orgaos/2009/01-01-2009/31-12-2009/57/005_2009/20091124). Acesso em: 8 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 46.304, de 28 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a descentralização de crédito orçamentário entre os órgãos e entidades da administração pública do poder executivo. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 46.311, de 16 de setembro de 2013**. Regulamenta o sistema de registro de preços disciplinado no art. 15 da Lei Federal nº 8.666..., Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 46.319, de 26 de setembro de 2013**. Dispõe sobre as normas relativas à Transferência de Recursos Financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, Mediante Convênio de Saída... Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013c.

\_\_\_\_\_. **Resolução SEPLAG n. 40, de 28 de maio de 2014**. Dispõe sobre procedimentos de compras e a utilização dos módulos do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - SIAD - disponibilizados no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais., Belo Horizonte, MG, Brasil: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 46.774, de 09 de junho de 2015**. Institui os Fóruns Regionais de Governo... Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 21.971, de 18 de janeiro de 2016**. LOA 2016, Volume IIA – Orçamento Fiscal. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016, Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 22.476, de 29 de dezembro de 2016**. LOA 2017, Volume IIA – Orçamento Fiscal. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2017, Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 47.182, de 08 de maio de 2017.** Dispõe sobre a criação do Comando de Aviação do Estado. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 47.196, de 30 de maio de 2017.** Altera o Decreto nº 47.182, de 8 de maio de 2017, que dispõe sobre o Comando de Aviação do Estado. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2017b.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar de Minas Gerais. **Resolução Conjunta 4.589, de 01 de agosto de 2017.** Regulamenta o uso das aeronaves do Estado na forma do art. 6º do Decreto Estadual nº 47.182, de 8 de maio de 2017. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2017c.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 22.943, de 12 de janeiro de 2018.** LOA 2018, Volume IIA – Orçamento Fiscal. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2018. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 19 de maio de 2018.** Diário do Executivo, p. 59. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2018b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 28 de julho de 2018.** Diário do Executivo, p. 89. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2018c.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conjunta 0238 SES-MG/PMMG, de 15 de outubro de 2018.** Institui normas técnicas para o acionamento do transporte aéreo da PMMG em apoio às ações e serviços de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais de 16 out. 2018. Caderno do Executivo, p. 61. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2018d.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Lei 23.290, de 09 de janeiro de 2019.** LOA 2019, Volume IIA – Orçamento Fiscal. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2019. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 26 de fevereiro de 2019.** Diário do Executivo, p. 41. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, de 23 de março de 2019.** Diário do Executivo, p. 43. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2019c.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 47.696, de 08 de maio de 2019.** Altera o Decreto no 47.182, de 8 de maio de 2017, que dispõe sobre o Comando de Aviação do Estado. Belo Horizonte, MG, Brasil: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019d.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 29 de maio de 2019.** Diário do Executivo, p. 30. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2019e.

\_\_\_\_\_. Despesa com Pessoal. 2016 a 2020. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: PRODEMGE, 2020a. Disponível em: [transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal](https://transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal). Acesso em: 21 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 10 de julho de 2020**. Diário do Executivo, p. 30. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2020b.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Avançada de Despesa. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, Brasil: PRODEMGE, 2021a. Disponível em [transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-pesquisa-avancada](https://transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-pesquisa-avancada). Acesso em 28 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado, de 13 de maio de 2021**. Diário do Executivo, p. 27. Belo Horizonte, MG, Brasil: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2021b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. **Portal da Dívida Pública Estadual**. Belo Horizonte, MG, Brasil: Secretaria de Estado da Fazenda, 2022. Disponível em: [transparencia.mg.gov.br/divida-publica](https://transparencia.mg.gov.br/divida-publica). Acesso em: 12 fev. 2021.

MINAYO, M. C. S.; COSTA, A. P. Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa. **Revista Lusófona de Educação**, v. 40, p. 139–153, 2018. Disponível em: [doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle40.01](https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle40.01). Acesso em: 17 fev. 2021.

MONTEIRO, C. F. Empresários e ação política no contexto das reformas para o mercado: o caso da aviação comercial. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 159–180, ago. 2008. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0104-44782008000300012](https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300012). Acesso em: 10 ago. 2021.

MORAES, L. F. R.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, PR, Brasil. v. 7, n. 2, p. 57–71, abr.–jun. 2003. Disponível em: [doi.org/10.1590/S1415-65552003000200004](https://doi.org/10.1590/S1415-65552003000200004). Acesso em: 29 nov. 2020.

MOREIRA, E. B.; SILVA, G. M. B. Fóruns Regionais de Governo: a participação como prerrogativa de planejamento e controle social em Minas Gerais. *In*: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 26/002. **Anais...** [...]. Brasília, DF, Brasil: CONSAD, 8–10 jun. 2016.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, Brasil. v. 45, n. 1, p. 58–71, jan.–mar. 2005.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 41, n. Especial Comemorativa, p. 87–96, jun. 2007. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006](https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006). Acesso em: 13 out. 2020.

NATIONAL Police Air Service is Launched. **HeliHub.com**. Weybridge, 3 out. 2012. Disponível em: [helihub.com/2012/10/03/uk-national-police-air-service-is-launched/](https://helihub.com/2012/10/03/uk-national-police-air-service-is-launched/). Acesso em: 6 jan. 2022.

NATIONAL POLICE AIR SERVICE. **About Us. National Police Air Service.** 2022. Disponível em: [npas.police.uk/about-us](https://npas.police.uk/about-us). Acesso em: 4 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2017/2018.** Wakefield, UK: NPAS, 2018. Disponível em: [npas.police.uk/sites/default/files/npas\\_annual\\_report\\_17\\_18\\_2.pdf](https://npas.police.uk/sites/default/files/npas_annual_report_17_18_2.pdf). Acesso em: 4 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **National Strategic Board (Meeting Number 42).** 2021a. Disponível em: [npas.police.uk/sites/default/files/23-09-2021\\_npas\\_national\\_strategic\\_board\\_-\\_minutes\\_0.pdf](https://npas.police.uk/sites/default/files/23-09-2021_npas_national_strategic_board_-_minutes_0.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. National Strategic Board Minutes. 23 set. 2021b. **National Police Air Service.** Disponível em: [npas.police.uk/about-us/national-strategic-board-minutes](https://npas.police.uk/about-us/national-strategic-board-minutes). Acesso em: 15 jan. 2022.

NETO, F. M. P. Gestão de custos na aviação pública. *In*: VII ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 12 Nov. 2020. **Anais [...].** Brasília, DF, Brasil: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 12 Nov. 2020. Disponível em: [doi.org/10.13140/RG.2.2.35983.71848](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35983.71848). Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Replication Data for: Análise da Gestão e Emprego das Aeronaves Públicas de Minas Gerais nos anos de 2017 a 2019.** 21 out. 2021. Disponível em: [doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q](https://doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q).

NEWMYER, D. A.; OWEN, R. T. C. Aviation Employment in the US: A Review of Data Sources. **Collegiate Aviation Review International**, Carbondale, IL, USA. v. 21, n. 1, p. 46-59, 2003. Disponível em: [doi.org/10.22488/okstate.18.100318](https://doi.org/10.22488/okstate.18.100318). Acesso em: 10 ago. 2021.

NEWMYER, D.; KAPS, R.; SHARP, S. Aviation Industry Employment Data Estimates Revisited. **Journal of Aviation/Aerospace Education & Research**, v. 7, n. 3, Primavera 1997. Disponível em: [doi.org/10.15394/jaaer.1997.1196](https://doi.org/10.15394/jaaer.1997.1196). Acesso em: 02 jul. 2021.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. **Orçamento público: conceitos básicos.** Brasília, DF, Brasil: ENAP, 2014.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** [2011]. 3. ed. São Paulo, SP, Brasil: Cortez, 2015.

NUNES, E. **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático.** 3. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Jorge Zahar, 2003.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003](https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003). Acesso em: 1 ago. 2020.

O'FLYNN, J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **Australian Journal of Public Administration**, Canberra, Australia. v. 66, n. 3, p. 353-366, set. 2007. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x). Acesso em: 29 nov. 2020.

OLIVEIRA VIANA, F. J. de. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília, DF, Brasil: Edições do Senado Federal, 2005.

OLIVEIRA, M. A. G.; NOGUEIRA, A. J. F. M. Resistance and Organized Counter-Resistance in Conflict Areas: an ethnography with Embraer's workers. **Revista de Administração**, São Paulo, SP, Brasil. issued, v. 52, n. 4, p. 392–402, 2017. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.rausp.2016.06.018](https://doi.org/10.1016/j.rausp.2016.06.018). Acesso em: 17 ago. 2021.

OLSEN, J. P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1–24, 2006. Disponível em: [doi.org/10.1093/jopart/mui027](https://doi.org/10.1093/jopart/mui027). Acesso em: 18 jun. 2021.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Fabio Fernandez (trad.). São Paulo: EDUSP, 1999.

OSBORNE, S. P. (ed.). **New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon, England: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P. Public management research over the decades: what are we writing about? **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 109–113, fev. 2017. Disponível em: [doi.org/10.1080/14719037.2016.1252142](https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1252142). Acesso em: 6 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, set. 2006. Disponível em: [doi.org/10.1080/14719030600853022](https://doi.org/10.1080/14719030600853022). Acesso em: 6 ago. 2020.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. *In*: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. p. 21–64. Boulder, CO, USA: Westview Press, 2007.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, games, and common-pool resources**. Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press, 1994.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: Desafio para o Estado Democrático no Século XXI. p. 233-255. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010.

PASSET, R. **L'illusion néo-libérale**. Paris: Fayard, 2000.

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

PERSSON, A.; GOLDKUHL, G. Government Value Paradigms—Bureaucracy, New Public Management, and E-Government. **Communications of the Association for Information Systems**, Atlanta, GA, USA. v. 27, p. 45–61, jul. 2010. Disponível em: [doi.org/10.17705/1CAIS.02704](https://doi.org/10.17705/1CAIS.02704). Acesso em: 9 jun. 2021.

PERSSON, A.; GOLDKUHL, G. Government Value Paradigms—Bureaucracy, New Public Management, and E-Government. **Communications of the Association for Information Systems**, Atlanta, GA, USA. v. 27, p. 45–61, jul. 2010. Disponível em: [doi.org/10.17705/1CAIS.02704](https://doi.org/10.17705/1CAIS.02704). Acesso em: 9 jun. 2021.

PETERS, B. G. Meta-governance and Public Management. Cap. 3. *In*: OSBORNE, S. P. (org.). **The new public governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Cap. 3. pp 36-51. Abingdon, UK: Routledge, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Handbook of Public Administration**. 2. ed. Los Angeles, CA, USA: SAGE, 2012.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223–243, abr. 1998. Disponível em: [doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379). Acesso em: 8 fev. 2021.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics, and the state**. New York, NY, USA: St. Martin's Press, 2000.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. trad. Daniel Vieira. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**. Cambridge, MA, USA: Basil Blackwell, 1990.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7–31, jul.–set. 2002. Disponível em: [doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287](https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287). Acesso em: 20 fev. 2021.

PONDY, L. R.; MITROF, I. I. Beyond Open System Models of Organization. *In*: STAW, B. M. (Org.). **Research in Organizational Behavior (Volume 1)**. Greenwich, CT, USA: JAI Press, 1979. p. 3–39.

PORTELA JÚNIOR, A. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Plural**, São Paulo, SP, Brasil. v. 19, n. 2, p. 9–28, 2. sem. 2012. Disponível em: [doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2012.74433](https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2012.74433). Acesso em: 16 out. 2020.

POUNDSTONE, W. **Prisoner's dilemma**. New York, NY, USA: Anchor Books, 1993.

POWELL, W. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**. v. 12, p. 295–336, 1990.

PROVAN, K. G.; FISH, A.; SYDOW, J. Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. **Journal of Management**, v. 33, n. 3, p. 479–516, 2007. Disponível em: [doi.org/10.1177/0149206307302554](https://doi.org/10.1177/0149206307302554). Acesso em: 9 ago. 2021.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229–252, 2008. Disponível em [doi.org/10.1093/jopart/mum015](https://doi.org/10.1093/jopart/mum015). Acesso em 9 ago. 2021.

PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B. Do networks really work?: a framework for evaluating public-sector organizational networks. **Public Administration Review**, v. 61, n. 4, p. 414–423, jul.–ago. 2001. Disponível em: [doi.org/10.5465/apbpp.1999.27628083](https://doi.org/10.5465/apbpp.1999.27628083). Acesso em: 25 nov. 2020.

PYE, J.; BALL, D. Purchasing consortia: trends and activity in the UK. **The Bottom Line**, v. 12, n. 1, p. 12–18, 1999. Disponível em: [doi.org/10.1108/08880459910256717](https://doi.org/10.1108/08880459910256717). Acesso em: 16 jan. 2021.

RAMOS, C.; MILANESI, A. Public Management Models, Latin America. *In*: FARAZMAND, A. (org.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. New York, NY, USA: Springer International Publishing, 2017.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 46, n. 5, p. 1271–1294, set.–out. 2012. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005](https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005). Acesso em: 28 fev. 2021.

RHODES, R. A. W. Different Roads to Unfamiliar Places: UK Experience in Comparative Perspective. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 19–31, dez. 1998. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01558.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01558.x). Acesso em: 21 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. From Marketisation To Diplomacy: It's the Mix that Matters. **Australian Journal of Public Administration**, v. 56, n. 2, p. 40–53, jun. 1997. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb01545.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb01545.x). Acesso em: 18 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, London, UK. v. 44, n. 4, p. 652–667, set. 1996. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x). Acesso em: 4 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, ago. 2007. Disponível em: [doi.org/10.1177/0170840607076586](https://doi.org/10.1177/0170840607076586). Acesso em: 21 abr. 2021.

RINDFLEISCH, A.; HEIDE, J. B. Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. **Journal of Marketing**, Chicago, IL, USA. v. 61, n. 4, p. 30–54, out. 1997. Disponível em: [doi.org/10.2307/1252085](https://doi.org/10.2307/1252085). Acesso em: 8 mar. 2021.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973.

ROBERTSON, S. **Case Study: Tri-City Police Joint Air Support Program**. Glendale, CA, USA: Alliance for Innovation, 2013.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 237–253, jun. 2020. Disponível em: [dx.doi.org/10.1590/1679-395173192](https://doi.org/10.1590/1679-395173192). Acesso em: 24 set. 2020.

ROXIN, C. **Novos estudos de direito penal**. Alair Leite (trad.). São Paulo, SP, Brasil: Marcial Pons, 2014.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. **European Law Journal**, v. 14, n. 3, p. 271–327, maio 2008. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00415.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00415.x). Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, J. A. **Curso de Cálculos de Liquidação Trabalhista: dos conceitos à elaboração de contas**. 5. ed. Curitiba, PR, Brasil: Juruá Editora, 2018.

SARFIELD, K. National Police Air Service to close ten bases. **Flight International**, v. 2015, n. 10, 26 fev. 2015. Disponível em: [flightglobal.com/helicopters/national-police-air-service-to-close-ten-bases/116045.article](https://flightglobal.com/helicopters/national-police-air-service-to-close-ten-bases/116045.article). Acesso em: 4 jan. 2022.

SAUNDERS, M. N. K.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research methods for business students**. 5. ed. Essex, UK: Pearson Education, 2009.

SCHARPF, F. W. **Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research**. Boulder, CO, USA: Westview Press, 1997.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, mar.–abr. 2009. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004](https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004). Acesso em: 29 nov. 2020.

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Leilão SEPLAG 059/2021 - COMAVE. **Sistema Eletrônico de Leilões**. 13 set. 2021. Belo Horizonte, MG, Brasil: SEPLAG, 2021. Disponível em: [www.leiloes.mg.gov.br/leiloes/lotas/388](http://www.leiloes.mg.gov.br/leiloes/lotas/388). Acesso em: 5 nov. 2021.

SERRA, A. Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, Venezuela. n. 39, p. 149–210, 14–17 nov. 2017. Disponível em: [redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf](https://redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf). Acesso em: 9 ago. 2020.

SHEPHERD, S. Managerialism: an ideal type. **Studies in Higher Education**, v. 43, n. 9, p. 1668–1678, 2018. Disponível em: [doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239](https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239). Acesso em: 29 nov. 2020.

SHIH, M.-C. Trust and Transparency in Network Governance: The Implication of Taiwan's Anti-Corruption Activities. **International Public Management Review**, London, UK. v. 11, n. 2, p. 95–131, 2010.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, Medford, MA, USA. v. 52, n. 2, p. 737–783, jun. 1997. Disponível em: [doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x). Acesso em: 9 mar. 2021.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SILVA, D. P. da; SILVESTRE, H. C.; EMBALO, A. A. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 54, n. 5, p. 1239–1259, set.–out. 2020. Disponível em: [dx.doi.org/10.1590/0034-761220180151](https://doi.org/10.1590/0034-761220180151). Acesso em: 22 nov. 2020.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115–137, 2002. Disponível em: [doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008](https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008). Acesso em: 5 fev. 2021.

SILVA, K. A. T.; ARANTES, I. C. da S.; PEREIRA, J. R. “Quem não registra não é dono”: o sistema cartorial como representação do patrimonialismo no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, nov. 2019. Disponível em: [doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5396](https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5396). Acesso em: 16 out. 2020.

SILVA, L. F.; RUSSO, R. de F. S. M. Aplicação de entrevistas em pesquisa qualitativa. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, SP, Brasil. v. 10, n. 1, p. 1–6, jan.–abr. 2019. Disponível em: [doi.org/10.5585/GeP.v10i1.13285](https://doi.org/10.5585/GeP.v10i1.13285). Acesso em: 17 fev. 2021.

SILVA, M. V. C. P.; TAVARES JÚNIOR, F.; MENDES, E. V. Bases conceituais e programáticas do Choque de Gestão na Saúde em Minas Gerais. In: MARQUES, A. J. S. *et al.* (orgs.). **O choque de gestão na saúde em Minas Gerais.** Belo Horizonte, MG, Brasil: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009. p. 31–46. Disponível em: [bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/choque\\_gestao\\_saude\\_minas\\_gerais.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/choque_gestao_saude_minas_gerais.pdf). Acesso em: 9 ago. 2020.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. v. 50, n. 4, p. 539–562, jul.–ago. 2016. Disponível em: [dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727](https://doi.org/10.1590/0034-7612138727). Acesso em: 6 abr. 2021.

SOCHA, R. Cooperation between Communal and City Guards, the Police Forces and the National Fire Service during Floods. **Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law**, v. 23, n. 4, p. 53–56, 2019. Disponível em: [doi.org/10.5604/01.3001.0013.6837](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6837). Acesso em: 26 fev. 2022.

SOLEE, K.; NICHOLS, M. **Government Use of Aircraft: A Taxpayer Value Perspective.** Business Aviation User Studies - Part III. Washington, DC, USA: NEXA Advisors, 2012. Disponível em: [nbaa.org/wp-content/uploads/2018/01/NEXA-Report-Part-3-2012.pdf](https://nbaa.org/wp-content/uploads/2018/01/NEXA-Report-Part-3-2012.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. (Orgs.). **Theories of Democratic Network Governance.** London, UK: Palgrave Macmillan, 2007.

SOUTO, I. Governo de Minas vai vender quatro aeronaves da frota do estado para reduzir custos. **Estado de Minas. Caderno Política**, Belo Horizonte, MG, Brasil, 20 mar. 2015.

STARKEY, K.; MADAN, P. Bridging the Relevance Gap: Aligning Stakeholders in the Future of Management Research. **British Journal of Management**, v. 12, n. Special Issue, p. S3–S26, 2001. Disponível em: [doi.org/10.1111/1467-8551.12.s1.2](https://doi.org/10.1111/1467-8551.12.s1.2). Acesso em: 12 jul. 2020.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998. Disponível em: [doi.org/10.1111/1468-2451.00106](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106). Acesso em: 6 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41–57, 2006. Disponível em: [doi.org/10.1177/0275074005282583](https://doi.org/10.1177/0275074005282583). Acesso em: 29 nov. 2020.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei de Consórcios Públicos - um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, SP, Brasil. v. 4, p. 125–140, 2011.

TEIXEIRA, A. C. W. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. *In*: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (orgs.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

THOMPSON, G. *et al.* (Ed.). **Markets, hierarchies, and networks: the coordination of social life**. London, UK: Sage Publications, 1991.

THOMPSON, J. D. **Organizations in action: social science bases of administrative theory**. New Brunswick, NJ, USA: Transaction Publishers, 2003.

TORFING, J.; SØRENSEN, E. The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm? **Policy and Society**, v. 33, n. 4, p. 329–344, dez. 2014. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003](https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003). Acesso em: 26 jan. 2021.

TORRES, M. D. de F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV, 2004.

UDC CONSORTIUM. UDC MRF12 (December 2018). **Classificação Decimal**. 2018. Disponível em: [udcsummary.info](https://udcsummary.info). Acesso em: 19 fev. 2022.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT. **Police Act, 1996, Chapter 16**. An Act to consolidate the Police Act 1964, Part IX of the Police and Criminal Evidence Act 1984, Chapter I of Part I of the Police and Magistrates' Courts Act 1994 and certain other enactments relating to the police, London, UK: Parliament of the United Kingdom, 1996. Disponível em: [legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents](https://legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents). Acesso em: 16 dez. 2021.

VAN DOOREN, W. Performance indicators: a wolf in sheep's clothing? *In*: CHANGING EDUCATIONAL ACCOUNTABILITY IN EUROPE - INTERNATIONAL CONFERENCE, jun. 2008. **Anais [...]**. Berlin, Germany: WSB, jun. 2008.

VANGEN, S.; HUXHAM, C. Introducing the theory of collaborative advantage. *In*: OSBORNE, S. P. (ed.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon, UK: Routledge, 2010.

VENOSA, S. S. **Direito Civil**. Vol. 3: Contratos. 17. ed. São Paulo, SP, Brasil: Atlas, 2006.

VILHENA, R. M. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. *In*: VILHENA, R. M. *et al.* (orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Cap. 20. p. 351–356. Belo Horizonte, MG, Brasil: UFMG, 2006.

VILHENA, R. M.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. *In*: VILHENA, R. M. *et al.* (orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Cap. 1. p. 21–40. Belo Horizonte, MG, Brasil: UFMG, 2006.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of Games and Economic Behavior**. 60th Anniversary Commemorative Edition. Princeton, N.J, USA: Princeton University Press, 2007.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo, SP, Brasil: Martin Claret, 2013.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. Volume 1. Fundamentos da sociologia compreensiva. trad. Barbosa Regis; Barbosa Karen Elsabe. Brasília, DF, Brasil: Editora UnB, 1991.

WEILL, P. Don't Just Lead, Govern: How best Performing Organizations Govern IT. **MIS Quarterly Executive**, Baton Rouge, LA, USA. v. 3, n. 1, p. 1–17, mar. 2004. Disponível em: [umsl.edu/~lacitym/topperform.pdf](http://umsl.edu/~lacitym/topperform.pdf). Acesso em: 12 jun. 2020.

WEST YORKSHIRE POLICE. **National Police Collaboration Agreement**. National Police Collaboration Agreement relating to the National Police Air Service (NPAS) and the delivery of aviation services to Police Bodies made under s.22 of the Police Act 1996. Version 2.0, 16 maio 2013, 130p. Disponível em: [npcc.police.uk/documents/StandardNPASCollaborationAgreement%20May%202013.pdf](http://npcc.police.uk/documents/StandardNPASCollaborationAgreement%20May%202013.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.

WILLIAMSON, O. E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 15, n. 1, p. 306–342, 1999. Disponível em: [jstor.org/stable/3554953](http://jstor.org/stable/3554953). Acesso em: 20 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 3, p. 171–195, Verão 2002. Disponível em: [doi.org/10.1257/089533002760278776](http://doi.org/10.1257/089533002760278776). Acesso em: 8 mar. 2021.

WOOD JR., T.; CALDAS, M. P. Antropofagia organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo. v. 38, n. 4, p. 6–17, out.–dez. 1998. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0034-75901998000400002](http://doi.org/10.1590/S0034-75901998000400002). Acesso em: 28 maio 2020.

XAVIER, R. S. Reformar para legitimar: o caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 2, p. 01–07, 2006. Disponível em: [doi.org/10.1590/S1679-39512006000200004](http://doi.org/10.1590/S1679-39512006000200004). Acesso em: 5 fev. 2021.

XU, R.; SUN, Q.; SI, W. The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. **Canadian Social Science**, v. 11, n. 7, p. 11–21, jul. 2015. Disponível em: [doi.org/10.3968/7354](https://doi.org/10.3968/7354). Acesso em: 4 fev. 2021.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Los Angeles, CA, USA: SAGE, 2018.

ZAKARIA, F. The Rise of Illiberal Democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22–43, 1997. Disponível em: [doi.org/10.2307/20048274](https://doi.org/10.2307/20048274). Acesso em: 16 out. 2020.

ZIMMERMANN, E. Caudillos, democracy, and constitutionalism in mid nineteenth-century Argentina. **Journal of Iberian and Latin American Studies**, v. 26, n. 2, p. 189–203, maio 2020. Disponível em: [doi.org/10.1080/14701847.2020.1789378](https://doi.org/10.1080/14701847.2020.1789378). Acesso em: 6 nov. 2020.

## APÊNDICE A

### Notas metodológicas à tabela 1

Os valores e informações apresentados na tabela foram extraídos da base de dados bruta do Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, fornecida pela ANAC.

A coluna UF apresenta dados relativos à unidade da federação onde o operador da aeronave se localiza, conforme coluna “UF\_OPERADOR” da base de dados da ANAC, independente da unidade da federação de registro.

Foram consideradas todas as aeronaves que tinham código “ADE - Administração Direta dos estados” e “ADD - Administração Direta do DF” na coluna de categoria de operação - “CD\_CATEGORIA”, independente da propriedade em nome de pessoas jurídicas públicas ou privadas.

Não foram consideradas aeronaves com matrícula cancelada, através da verificação do preenchimento da coluna “DT\_CANC” diferente de “null”. De igual maneira, foram desconsideradas as aeronaves que, mesmo não indicando data de cancelamento, possuíam a coluna de situação de aeronavegabilidade - “CD\_INTERDICAÇÃO” - com códigos iniciados em C ou M, indicando certificado de aeronavegabilidade cancelado ou matrícula cancelada, respectivamente, conforme a legenda proposta para os metadados do conjunto de dados (ANAC, 2019).

O nome do operador foi ajustado manualmente quando se verificou diferentes grafias para o mesmo órgão, o que era confirmado pelo CNPJ do operador.

Conforme dados do portal de transparência do estado, a Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas (SES-AM), possui contrato com a empresa Manaus Aerotáxi Participações Ltda., mas foram localizados empenhos para a empresa em nome de outros órgãos, como a Casa Militar, a Secretaria de Segurança Pública e até mesmo a Assembleia Legislativa (AMAZONAS, 2021).

A aeronave prefixo PT-HZH possui registro como ADE no banco de dados da ANAC, apesar de ser operada pela Polícia Federal, de modo que o correto seria constar como “ADF - Administração Direta Federal”. Sendo assim, ela foi excluída manualmente.

A aeronave PR-KPM pertence e é operada pelo governo da Bahia, mas consta na base como sendo operada em Minas Gerais, de maneira que teve seu estado de operação alterado manualmente.

A aeronave identificada como PP-EUL, registrada em nome da AEROMAT, CNPJ 14.949.127/0001-66 encontrava-se registrada como “ADE”, mas foi removida por não ter sido constatado seu uso com finalidade pública.

O estado de Roraima não possui uma unidade de aviação de polícia ou corpo de bombeiros, sendo a prática corrente a contratação de empresas de táxi-aéreo para realizar missões destinadas a todas as secretarias de estado, inclusive a de segurança pública. Em junho de 2021, a empresa Voare, com sede em Boa Vista, foi adjudicada após vencer o pregão relativo a este objeto. (LEITE e LUCCHESI, 2021)

No estado de São Paulo foram verificadas as aeronaves de prefixos PT-LAQ, PP-FJC e PR-LFC que apesar de ter categoria “ADE” tinham como operador pessoa natural e possuía observação “COMUNICADA A VENDA” lançada no gravame.

A base de dados completa, bem como a tabulação e tratamento das informações e uma tabela dinâmica que embasa as análises foi disponibilizada como apêndice digital no repositório digital Harvard Dataverse: [doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q](https://doi.org/10.7910/DVN/RPLM3Q).

## APÊNDICE B

### Metodologia das entrevistas e perguntas-chave apresentadas aos entrevistados

#### 1 METODOLOGIA DAS ENTREVISTAS

Ao longo dos meses de setembro a dezembro de 2021 foram conduzidas entrevistas com 05 (cinco) burocratas de médio escalão envolvidos nas práticas de gestão dos recursos logísticos e orçamentários ligados à aviação pública de Minas Gerais.

O público-alvo da aplicação de entrevistas foi selecionado entre pessoal da burocracia de médio-escalão visando apurar a opinião e impressões pessoais que não refletissem tanto o discurso institucional formal de cada órgão, como seria esperado em entrevistas a representantes do alto escalão. Nesse sentido, não foram incluídos na amostra secretários e subsecretários de estado ou seus congêneres junto a órgãos militares, que seriam os Coronéis.

Por outro lado, julgou-se que as impressões de burocratas de nível de rua ou executores diretos de políticas públicas não acrescentaria uma visão crítica com a profundidade necessária a melhor esclarecer os questionamentos surgidos nas fases anteriores da pesquisa. Sendo assim, também não foram entrevistados operadores de sistema, tripulantes ou mecânicos de aeronaves que não executassem, complementarmente, funções de assessoramento.

Ao final, foram entrevistados representantes dos principais *stakeholders* da rede, envolvendo membros do sistema de transplantes de órgãos do estado, das secretarias de saúde e de meio ambiente, da Polícia Militar e do Gabinete Militar do Governador.

As entrevistas foram carreadas por meio de perguntas não estruturadas (LAVILLE; DIONNE, 1999) e as respostas foram transcritas imediatamente pelo entrevistador em seus principais pontos, ainda durante o curso dos encontros. Os encontros foram iniciados com perguntas-chave (BAUER; GASKELL, 2017), ligadas ao seu envolvimento e conhecimento da rede de aeronaves públicas em Minas Gerais, das quais evoluía-se para um aprofundamento, conforme as primeiras respostas de cada entrevistado. Ao final do trabalho foi incluído um apêndice com as perguntas-chave, de forma a permitir a consulta e garantir a replicabilidade.

Foi garantido a todos os entrevistados sigilo quanto a sua identidade e a qual órgãos pertenciam, bem como qual o cargo exatamente por ele exercido. Visando dar maior conforto aos entrevistados, não houve gravação completa dos áudios e todos foram tratados no gênero neutro masculino<sup>64</sup>, independente de seu sexo.

## **2 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS**

Importa destacar que, mesmo partindo do pressuposto de que nenhuma pesquisa acadêmica é inteiramente objetiva ou precisa, no caso específico de um estudo envolvendo entrevistas as análises aqui apresentadas podem ter sido distorcidas pelo efeito Hawthorne (MCCAMBRIDGE; WITTON; ELBOURNE, 2014) que prevê que a própria observação pode fazer com que os observadores modifiquem seu comportamento.

Quanto à metodologia das entrevistas, baseada no modelo não-estruturado e restrita a perguntas-chave, importa destacar por algum tempo a Academia acreditou que, quanto mais longo fosse um formulário de entrevista, mais adequado ele seria, pois ele estaria medindo o construto de forma ampla (SMITH; MCCARTHY; ANDERSON, 2000). Todavia, acredita-se que um número muito elevado de perguntas padronizadas acabaria por limitar a livre expressão dos entrevistados, impedindo a coleta real das impressões que constituíssem variáveis de interesse na pesquisa (DUCHESNE, 2013; MINAYO; COSTA, 2018; SILVA; RUSSO, 2019).

---

<sup>64</sup> Apesar das atuais controvérsias sobre o tema, foi seguida a norma culta do português formal, pela qual o gênero neutro se expressa, via de regra, pela não marcação da situação de um sujeito feminino (CÂMARA JR, 2011).

Por fim, considerando que alguns dados e características do caso-problema eram de conhecimento prévio do entrevistador devido a suas relações profissionais, os dados podem ter sido distorcidos pelo fenômeno conhecido como viés do experimentador, em que os preconceitos e expectativas do pesquisador podem influenciar a escolha de perguntas e de cenários interpretativos, com a subsequente discussão das respostas de maneira enviesada (BURGHARDT *et al.*, 2012).

Todavia, essa mesma familiaridade prévia com o caso-problema e, de maneira geral, com o tema da administração nos órgãos dedicados à aviação pública, pode ter servido como fator mitigador de possíveis problemas que a ignorância e falta de familiaridade com o tema das entrevistas poderiam produzir, reduzindo a precisão das observações.

### **3 PERGUNTAS-CHAVE APRESENTADAS AOS ENTREVISTADOS**

- 1) Em sua opinião, quais seriam os benefícios da atuação em rede proporcionada desde a criação e estabelecimento do COMAVE?
- 2) Em sua opinião, houve ganho de eficiência OPERACIONAL (ligada à melhora nos processos de coordenação das missões)?
- 3) Em sua opinião, houve ganho de eficiência ORÇAMENTÁRIA (ligada à melhora na alocação de recursos financeiros a toda a rede de operadores aéreos)
- 4) Em sua opinião, houve ganho de eficiência FINANCEIRA (ligada ao ganho de escala nos custos de aquisição de insumos ligados à aviação, em especial combustível, seguros, peças e serviços)?
- 5) Em sua opinião, quais seriam os pontos NEGATIVOS surgidos a partir da operacionalização do COMAVE?
- 6) Esses pontos positivos e negativos apresentados acima, atingiram os órgãos que compunham o COMAVE até 2019 (incluindo os atuais, mais a PCMG e o CBMMG) em níveis ou de maneira diferente? Houve instituições mais beneficiadas que outras?
- 7) Em sua opinião, houve resistência por parte de sua instituição em ceder poder ou influência durante o desenho do COMAVE, que possa ter levado as demais instituições a se afastarem do projeto?
- 8) Finalmente, quais os fatores que levaram a PCMG e o CBMMG a se retirarem do COMAVE em 2019?