

O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia

Clarice Gomes de Oliveira

Contexto brasileiro

Contextualizar e entender o processo histórico de formação da moderna burocracia brasileira confunde-se em grande medida com a formação do Estado em nosso País. As administrações colonial e imperial e, até mesmo, a organização estatal do início da República, não são consideradas pela maior parte da literatura como instituições burocráticas nos moldes weberianos. Entretanto, seu legado não pode ser desconsiderado, pois influencia fortemente as relações estabelecidas em momento posterior.

Para Gouvêa (1994), antes de analisar a administração pública brasileira, é preciso lembrar quatro aspectos importantes da história do Brasil colonial: a atração que o País exerceu enquanto colônia de exploração extrativa, a centralização decisória portuguesa, a força do poder local e o sistema de relações personalista. Essas características vão influenciar o desenvolvimento administrativo do País.

A partir da Independência e do Império, teve início a formação do Estado brasileiro, que viria a ser composto por um grupo bastante heterogêneo quanto à estratificação salarial, hierárquica e social, com a organização melhor desenvolvida na captação de impostos (CARVALHO, 2003). A burocracia desse tempo estava longe do modelo weberiano, não havendo preocupação com a racionalização do Estado. O ingresso nos empregos públicos seguia, fundamentalmente, a lógica da distribuição de privilégios.

Na República Velha, a maior marca do Estado era um intervencionismo regulatório direcionado para o principal produto de exportação da época: o café. Praticou-se controle da produção e de taxas, mas dentro de estrutura administrativa pouco desenvolvida. As oligarquias dominavam a cena política (SANTOS, 2006).

Já no século XX, com o início do processo de industrialização, interesse do centro-sul brasileiro, era preciso romper um padrão de funcionamento, voltando-se agora ao “fortalecimento do Governo central, com a centralização jurídico-política, com a unificação dos códigos judiciários e com a unificação do aparelho repressivo” (GOUVÊA, 1994, p. 79). Esse movimento é concomitante à ampliação dos direitos civis ocorrida com a universalização do voto e o estabelecimento de leis de amparo ao trabalhador.

Certamente, o tipo de trabalhador requerido para atuar nessas atividades não estava pronto, havendo uma preocupação com a profissionalização e a capacitação dos burocratas, representada pela criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, que se transformou em 1938 em Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e sobreviveu até 1986¹. Durante sua existência, foram implantados concursos públicos com

características meritocráticas e foram criados órgãos para atuar em variados setores, normas e estatutos.

Contudo, é importante ressaltar, como já dito anteriormente, que práticas herdadas do patrimonialismo continuaram a existir. Apesar de todo o esforço em universalizar o acesso ao emprego público com base no mérito, “a ideologia que comandava as relações entre sociedade e Estado era clientelista² e empreguista, e daí que o número de funcionários ‘extranumerários’, contratados sem concurso e por indicações pessoais, foi sempre superior aos ‘estatutários’” (GOUVÊA, 1994, p.100).

Uma vez estabelecida uma administração burocrática, os movimentos seguintes de reorganização do aparelho estatal passaram a pregar, principalmente, a flexibilização de normas, ou desburocratização, ou, ainda, gerencialismo. Isso é verdade para as transformações realizadas no final dos anos 1960 e para a reforma preconizada em 1995.

Além disso, um ponto em comum entre a Era Vargas e a Ditadura militar é que as mudanças foram implantadas para servir ao modelo de Estado como indutor do crescimento econômico. O desenvolvimentismo é a grande marca de muitos dos governos brasileiros, com poucas exceções. Um papel estatal ativo como ator econômico exige a organização da máquina administrativa. Contudo, o caminho trilhado para a expansão do Estado como agente produtivo direto na era Vargas e no regime militar não é o mesmo. Entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1964, criaram-se novas empresas em diferentes setores com independência jurídica entre si. Já entre 1964 e 1974, o crescimento ocorre com a consolidação de grandes empresas em *holdings* e a proliferação de subsidiárias atuando em diferentes setores (SANTOS, 2006).

Esse esforço de ampliação do Estado acabaria refletido na mentalidade dos servidores públicos, porém não da mesma forma nos dois períodos, como afirma Gouvêa em seu estudo sobre a burocracia na área econômico-financeira:

“[...] esta burocracia [formada a partir do governo de Vargas] tinha alguns traços constitutivos marcantes. Em primeiro lugar, seu espaço de poder era proveniente de recursos políticos que nasciam do fato de serem agentes de um Estado que foi construído para ser forte, porque se apresentava como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, “o interesse público” que defendiam se confundia com o interesse deste Estado. Em segundo lugar, algumas das agências a que pertenciam, principalmente o Banco do Brasil, garantia-lhes um *status* de prestígio e criava fortes laços de solidariedade para manter este seu espaço institucional e suas vantagens funcionais. Em terceiro lugar, era-lhes garantida a possibilidade de adquirirem uma formação técnica e um conhecimento especializado, inclusive com experiências internacionais, além do que seu ingresso no serviço público dava-se por mérito e não por apadrinhamento. Esse conhecimento especializado transformava-se em novos recursos políticos, alargando o seu espaço de poder. Em quarto lugar, eram chamados a atuar e influir na definição do perfil institucional deste Estado que estava em construção, e para isto foram treinados e formados na tradição administrativa que partia da separação entre a ação puramente técnica e organizacional e a ação política. Entretanto, essa isenção pregada na teoria era constantemente abalada por

um intenso clima de debates de idéias e de tendências político-ideológicas que caracterizavam o período, o que os levava muitas vezes a assumir posições.” (GOUVÊA, 1994, pp.131-132).

Os burocratas formados durante o regime militar já não dispunham do mesmo ambiente de debate político ou teórico, vivendo um momento no qual o conhecimento técnico e a especialização

“Contextualizar e entender o processo histórico de formação da moderna burocracia brasileira confunde-se em grande medida com a formação do Estado em nosso País”.

na atividade tomam grande impulso. O “interesse público” passa para as mãos da burocracia, que se considera sua “portadora e guardiã” (GOUVÊA, 1994, p.150-1). Nesse sentido, o regime favorece o desligamento dos burocratas das demandas da sociedade.

Na década de 1980, a burocracia entra em descrédito total. Os problemas econômicos e a ineficiência das políticas

públicas nesse período são fundamentais para debilitar a imagem de quem trabalhava no setor público. Nos anos 1990, havia um consenso na literatura de que o modelo burocrático era ineficiente, dispendioso e que não tinha espaços para mecanismos de controle de resultados e de desempenho dos agentes públicos, importantes para o acompanhamento pela sociedade das ações empreendidas pelos governos. Conceitos como transparência, responsabilização, *accountability*, cidadão-cliente ganham projeção.

Cabe ressaltar que a história da administração pública no Brasil é pontuada por altos e baixos, por momentos em que a organização das atividades do Estado recebeu especial atenção e por outros nos quais não era um tema da agenda de governo. Não há homogeneidade no modelo brasileiro de administração pública. As grandes mudanças citadas previamente (ou tentativas de mudanças) foram todas capitaneadas pelo Governo federal. De acordo com Torres (2004), a burocracia brasileira convive com três modelos administrativos: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial, sem qualquer ordem de sucessão cronológica entre eles e, até mesmo, sem conflitos:

“Assim, podemos constatar que técnicas mais gerenciais e eficientes eram aplicadas em órgãos da administração pública muito antes do Decreto-lei nº 200/1967, que buscou introduzir mais sistematicamente práticas gerenciais no setor público. Da mesma forma, apesar dos esforços de implantação de um modelo gerencial, práticas patrimonialistas de se governar e administrar

o Estado ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os seus três níveis de governo e poderes. A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc”. (TORRES, 2004, pp. 140-141).

Esse é o contexto do processo histórico de criação e evolução da administração pública no Brasil. Na próxima seção, apresenta-se o perfil atual do serviço público brasileiro.

Perfil atual dos servidores públicos

Fala-se muito no tamanho e no gigantismo da administração pública no Brasil. Campos (1978) informa que o funcionalismo civil da União contava 65.553 servidores em 1920, cifra que passou para 381.202 em 1963. Em 1984, esse grupo constituía 9,6% da população economicamente ativa (PEA) não-agrícola. Na Argentina e no Panamá, que possuem renda *per capita* semelhante à nossa, essa proporção era de 22,7% e 28,6%, respectivamente. Em 1993, o total de servidores federais equivalia a 7,5% da PEA não-agrícola, sendo próximo de 1% da PEA total. Em 2002, o percentual de servidores do executivo federal em relação à PEA total, incluindo as estatais, não chega a 1%, não tendo passado disso desde então (SANTOS, 2006).

O número de servidores ativos apresenta queda praticamente constante até 2003, quando começa a crescer novamente, em proporção maior que o incremento no

número de aposentados. O número de aposentados aumenta em mais de 150 mil entre 1991 e 1998, quando começa a apresentar tendência decrescente. Contudo, não se pode afirmar se essa tendência reflete uma reorganização da pirâmide etária no grupo de ativos ou um simples aumento no número de óbitos entre os aposentados. De maneira geral, ao longo dos anos, o ritmo de aposentadorias é mais rápido do que o ritmo de realização de concursos públicos.

Atualmente, a maior parte dos servidores está distribuída entre órgãos da

graduação universitária. Contudo, ainda há um contingente significativo de servidores com até o nível médio de escolaridade (237.724). Ainda assim, o próprio órgão que coleta tais informações ressalta que elas refletem apenas a situação identificada no momento do ingresso na carreira, não auferindo os avanços educacionais obtidos pelos servidores ao longo dos anos. Poucas carreiras consideram a titulação para cálculo da remuneração e não é comum o servidor atualizar os dados voluntariamente. Pode-se supor que, atualmente, o número de pessoas com nível superior seja maior.



Gráfico 1: Distribuição dos servidores públicos por sexo – 2006

administração direta (39% ou 212.640 pessoas) e nas autarquias (36% ou 201.554 pessoas), grupo preponderante na administração indireta. Ao todo, os servidores ativos somam 559.635 em 2006³.

Quanto à escolaridade do atual quadro de servidores, é de se esperar que grande parte tenha nível superior, pois muitos cargos efetivos exigem essa qualificação no concurso público de acesso. De fato, grande número de pessoas (221.084) empregadas no serviço público civil do poder executivo federal possui ao menos diploma de

Quanto à participação de homens e mulheres no serviço público federal civil, há uma predominância do sexo masculino em 12% em relação à presença de mulheres.

Por fim, os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, demonstram que a remuneração da maioria dos servidores é de até R\$ 3.000,00, quase 25% recebem entre R\$ 3.001,00 e R\$ 6.500,00 e 5,7% ganham mais de R\$ 8.500,00 a cada mês. Confira a tabela a seguir.

Tabela 1: Remuneração mensal dos servidores públicos civis do poder executivo federal segundo faixas salariais – Junho de 2006

Faixas Salariais (R\$)	Servidores (%)
Até 1.000	3,9
De 1.001 a 2.000	34,7
De 2.001 a 3.000	26,1
De 3.001 a 4.500	13,3
De 4.501 a 6.500	11
De 6.501 a 8.500	5,1
Acima de 8.500	5,7

Fonte: MPOG, SRH, Boletim Estatístico de Pessoal nº 123.

1. Inclui administração direta, fundações e autarquias do poder executivo.

2. Não inclui MPU, Bacen, empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebem recurso do tesouro.

De maneira geral, os servidores públicos civis que trabalham para o governo federal têm mais de 30 anos, boa escolaridade, dividem-se entre a administração direta e a indireta e representam menos de 0,5% da PEA. Esse contingente vem sendo renovado com a realização cada vez mais freqüente de concursos públicos.

Ao longo das décadas, a burocracia brasileira passou por diferentes processos, momentos de valorização e outros de críticas e reformas. Hoje em dia, há um sentimento de que as coisas mudaram. Apresentado esse breve panorama histórico e o perfil demográfico atual, resta saber o que essas pessoas querem e o que pensam no exercício de suas funções.

Teorias da burocracia

Estudos sobre burocracia vêm sendo realizados sob diversos enfoques teóricos. Pode-se dizer que tudo começou com Max Weber, pois, no mundo acadêmico, falar em burocracia reporta quase automaticamente a esse autor. O burocrata weberiano como um tipo ideal⁴ é um ser

disciplinado que trabalha seguindo regras claras e legalmente definidas, respeita a hierarquia e goza de estima social. Encarnaria o primado da racionalidade administrativa. Além disso, por conta de seu conhecimento especializado, detém informações profissionais. No limite, isso implica que “a administração burocrática tende sempre a ser uma administração de ‘sessões secretas’: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica” (WEBER, 1982, p.269).

Na prática, a exacerbação das características da burocracia weberiana gerou inúmeras críticas ao formalismo, ao apego às regras e ao grande número de níveis hierárquicos. Burocracia transformou-se em sinônimo de lentidão, entraves, falta de objetividade, desencontro de informações, enfim, tudo que não funciona. Exatamente o oposto do que imaginou Weber em sua obra.

Além do conceito do tipo ideal de burocracia, do qual decorre uma vasta linha de estudos, o individualismo metodológico de Weber estabeleceu os fundamentos da racionalidade, conectando a ação do indivíduo, dotada de um

sentido, com o fim para o qual está orientada. Essa definição é bastante similar à perspectiva adotada pelos teóricos da escolha racional.

Nesse grupo teórico, a contribuição mais famosa para os estudos sobre a burocracia foi dada por William Niskanen. Ele aborda o comportamento da burocracia sob uma perspectiva racional e auto-interessada, transportando o conceito de maximização da utilidade, usado na economia, para sua análise. Em seu trabalho, constrói uma “economia política da burocracia e do governo representativo” (NISKANEN, 1994, p.15, tradução nossa), também conhecida como teoria econômica da burocracia.

O primeiro passo na construção da teoria econômica da burocracia é a definição de *bureaus*. Nesse contexto, o burocrata é um alto dirigente de um *bureau* que possui um orçamento separado e identificável.

A organização financiadora do *bureau*, financiada por impostos ou contribuições, é comandada por pessoas eleitas e encarrega-se de avaliar as atividades e o orçamento propostos pelo *bureau*, aprovar esse orçamento, monitorar os métodos de trabalho e o desempenho e, algumas vezes, aprovar a nomeação do dirigente do *bureau*. Assim, a principal característica do burocrata é sua motivação maximizadora: um orçamento maior permite maximizar as variáveis envolvidas em sua função de utilidade.

O modelo niskaniano, na visão de Bendor (1988), é uma teoria de equilíbrio parcial na qual os políticos – mais especificamente o legislativo, que é o financiador orçamentário da burocracia – são representados como um mecanismo passivo, uma função demandada, e não como um ator estratégico. De maneira geral, o campo acadêmico exhibe cada vez mais um

consenso de que é mais razoável representar todos os tomadores de decisão centrais como atores ativos, transformando o modelo em uma teoria de equilíbrio sobre o que aconteceria quando todos agissem de acordo com as melhores estratégias.

Outra obra importante sobre a burocracia é “*Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*”, de James Q. Wilson (2000). Para o autor, é importante perceber até que ponto os sistemas e arranjos

**“Um papel
estatal ativo como
ator econômico
exige a organização
da máquina
administrativa”.**

administrativos são adequados às tarefas a serem desempenhadas pelas agências públicas, que atuam muito além da maximização da utilidade de suas ações. A visão de Wilson (2000), portanto, supera os pressupostos niskanianos.

Para que uma organização obtenha sucesso em sua atividade, há três questões a considerar: 1) como desempenhar sua tarefa crítica – os comportamentos que se

desempenhados com sucesso permitirão que a organização gere seu problema crítico, isto é, realize o trabalho para o qual foi criada; 2) senso de missão – concordância entre os membros da organização sobre a definição da tarefa crítica; 3) grau de autonomia – liberdade de ação e apoio político externo (WILSON, 2000).

Wilson discorda dos teóricos que vêem o comportamento da organização como a simples soma dos comportamentos de seus integrantes auto-interessados. Exemplificando, cita que o comportamento puramente auto-interessado levaria um soldado a desertar frente a situações de perigo iminente de morte, o que raramente acontece. Wilson (2000, p. 33, tradução nossa) afirma que “para entender a burocracia é preciso entender como os seus trabalhadores da linha de frente aprendem o que fazer”, pois são essas pessoas que justificam a existência da organização pública em si.

De acordo com o autor, as burocracias públicas possuem algumas características que limitam a forma pela qual podem se organizar. Em primeiro lugar, as agências governamentais não podem reter e direcionar os ganhos da organização para o benefício de seus próprios membros, por força da lei. Em segundo lugar, não podem alocar os fatores de produção de acordo com as preferências dos administradores da organização. Em terceiro e último lugar, devem servir a objetivos escolhidos por outros. Isso acontece porque as organizações de governo estão sempre envolvidas, em alguma medida, com atores externos: congressistas, sistema judiciário, políticos e grupos de interesse. Esses atores impõem limites e exercem pressão sobre a organização, que não pode se dedicar somente a suas tarefas (WILSON, 2000).

Wilson (*op. cit.*) afirma que existem dois tipos de executivos governamentais (e muitas combinações dos dois): políticos e de carreira. Eles atuam em quatro estilos de ação: o defensor ou advogado, o tomador de decisão, o guardião do orçamento (*budget-cutter*) e o negociador. Os defensores possuem grande lealdade ao presidente que os nomeou ou tentam persuadir os outros para suas convicções. No primeiro caso, advogam em favor do presidente e, no segundo, em causa própria. Os tomadores de decisão costumam observar o problema, recolher dados, e só então agir para resolver os problemas; combinam uma clara visão do que querem que seja feito com a habilidade para comunicar essa visão e motivar os servidores. O guardião do orçamento está preocupado em cortar gastos e diminuir a influência do Congresso na agência. Por fim, o negociador procura manter a organização sob seu comando negociando apoio com atores externos e internos. Visa diminuir o estresse e a incerteza sobre seu trabalho, aumentar a saúde organizacional e lidar com alguns problemas críticos da organização.

A principal conclusão da teoria de Wilson (2000) é que os burocratas possuem, de fato, preferências. Entre as preferências e desejos de um burocrata, estão também a vontade de fazer bem o seu trabalho, o *status* derivado do reconhecimento e do poder individual, os benefícios derivados de pertencer a uma organização reconhecida e o senso de dever e propósito. Essas são recompensas não materiais que não podem ser ignoradas.

Com seu trabalho, o autor chama atenção para a importância de olhar a organização como um todo e as pressões sobre ela exercidas. Embora as organizações governamentais possuam tarefas, culturas e modelos de autoridade distintos,

todas elas são parecidas em um sentido: “incentivos, cultura e autoridade são combinados da melhor forma para cuidar da tarefa em questão” (WILSON, 2000, p.365, tradução nossa).

Olhando esses três enfoques, é indiscutível o pioneirismo de Weber (1982) e o impacto que teve sua teoria. O burocrata weberiano é uma referência, tanto nos aspectos positivos quanto nos aspectos negativos. Niskanen (1994), aproveitando o gancho da racionalidade de Weber e combinando-o com aspectos da teoria econômica, criou o burocrata preocupado essencialmente com a maximização do orçamento. E Wilson (2000), com seu olhar sobre as organizações, coloca a relevância de fatores ambientais e coletivos na moldagem e orientação das atividades dos burocratas.

Existem outras abordagens teóricas no estudo da burocracia governamental. Ressaltam aspectos sobre a racionalidade limitada, a necessidade de controle e acompanhamento das atividades dos burocratas, sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas e a importância de se considerar a influência da noção de interesse público nas ações da burocracia. De maneira geral, estão relacionadas ou estão em parte influenciadas por esses três teóricos pioneiros, cada um a seu tempo.

Regras e legalismo, racionalidade econômica e ênfase nas organizações são perspectivas que fornecem informações relevantes e que ajudam a compreender certos fenômenos da burocracia. Contudo, as pessoas que compõem a burocracia também importam. Seus valores e suas atitudes afetam a maneira como a burocracia – esse ser abstrato – toma forma perante a sociedade. Essa pesquisa insere-se, portanto, em uma

abordagem que busca conhecer os burocratas para compreender a burocracia. A próxima seção apresenta a teoria da burocracia e a tipologia de Downs (1967) para agentes burocráticos.

A teoria da burocracia de Downs

O próprio Downs (idem) afirma que o objetivo de seu estudo é estabelecer uma teoria de tomada de decisão burocrática que permita fazer previsões sobre alguns aspectos do comportamento de uma organização e incorporá-los em uma teoria mais generalizada da tomada de decisão social. São três as premissas fundamentais para essa teoria.

Primeiro, os agentes burocráticos (bem como os demais agentes sociais), buscam atingir seus objetivos de forma racional. Ou seja, agem da maneira mais eficiente possível, dadas as suas capacidades limitadas e o custo informacional. São maximizadores de utilidade⁵, isto é, se o custo de obter algo aumenta em relação a tempo, esforço ou dinheiro, eles passam a desejar menos desse objetivo. Similarmente, quando o custo de obtenção cai, desejam obter mais.

Segundo, agentes burocráticos, em geral, possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, incluindo poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma idéia, uma instituição ou à nação), orgulho do trabalho excelente, e desejo de servir ao interesse público. A partir daí, o autor postula cinco tipos diferentes de burocratas, cada um perseguindo um subconjunto distinto desses objetivos. Cada um é motivado por seu auto-interesse, mesmo quando agindo oficialmente.

E, terceiro, as funções sociais de cada organização influenciam fortemente sua estrutura interna e comportamento, e vice-versa.

Essas premissas são aplicadas ao mundo real, distinto do mundo perfeitamente informado da teoria econômica tradicional. No mundo real, prevalecem as seguintes condições gerais:

- a informação é custosa porque requer tempo, esforço e, por vezes, dinheiro para obter dados e compreender seu significado;
- tomadores de decisão possuem apenas capacidades limitadas tendo em vista o tempo que gastam tomando decisões, o número de questões que podem considerar simultaneamente e a quantidade de dados que podem absorver referentes a qualquer problema.
- ainda que alguma incerteza possa ser eliminada por meio da aquisição de informação, um importante grau de não erradicação da incerteza é usualmente envolvido na tomada de decisões.

Nesse contexto, o agente burocrático, ou burocrata, é alguém que: 1) trabalha para uma grande organização – local onde os membros conhecem menos da metade dos outros membros; 2) é empregado em tempo integral e deriva desse emprego a maior porção de sua renda; 3) a política de pessoal da organização é, ao menos em parte, baseada no desempenho; 4) o resultado do trabalho do burocrata não pode ser avaliado direta ou indiretamente em mercado algum por meio de transações voluntárias e recíprocas, a despeito do trabalho da organização ser avaliado (DOWNS, 1967).

Mesmo com a existência de uma estrutura formal nas organizações e de uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de uma estrutura informal. Informalmente, os indivíduos tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas aqueles relacionados ao desempenho de um papel. Isso abre espaço para que as

pessoas usem os poderes constituídos para estabelecer significância pessoal e poder próprio. Essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização. A manipulação ocorrerá de diferentes formas, dependendo do tipo de agente burocrático (DOWNS, 1967). A teoria vislumbra o mundo real, e, sendo assim, embora assuma que os indivíduos tomam decisões racionais, existem limites a essa racionalidade.

Nesse contexto, cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhar essa função. A função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, é a atividade que se desenvolve, que é valorizada pelos outros e que forma contribuição para a divisão do trabalho. Embora a função social e os motivos privados possam ter alguns objetivos em comum, eles nunca são completamente idênticos. Essa diferença ocorre por duas razões. Primeiro, cada pessoa na sociedade preenche sua função formal na divisão do trabalho durante apenas parte da sua vida e também desempenha outros papéis que, por sua vez, absorvem significativa parte do tempo e energia; esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos, que, inevitavelmente, influenciam as ações dos indivíduos no papel que ocupam na divisão do trabalho (DOWNS, 1967). Segundo, entre a função social e os motivos privados atua o auto-interesse. O agente burocrático também valoriza os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais.

Dessa forma, cada agente burocrático, ou burocrata, possui objetivos variados a

partir do conjunto de motivos listados a seguir:

- poder – pode estar incluído dentro ou fora da organização/departamento;
- renda em dinheiro;
- prestígio;
- conveniência – é expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal, e desejo de aceitar mudanças que reduzem o esforço;
 - segurança – definida como a baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência;
 - lealdade pessoal – lealdade ao grupo de trabalho do agente, à organização como um todo, a um governo ou a uma nação;
 - orgulho por desempenho proficiente no trabalho;
 - desejo de servir o interesse público – “interesse público” definido como o que cada agente crê que a organização deva fazer para melhor cuidar/desempenhar sua função social. Não é um conceito uniforme;
 - comprometimento com um programa específico de ação – alguns se tornam tão ligados a uma política pública que a percebem como um motivo para determinar o comportamento.

Os cinco primeiros motivos são manifestações puras de auto-interesse. Lealdade e orgulho por desempenho são interesses mistos; desejo de servir o interesse público é quase totalmente altruístico; e comprometimento com uma causa pode servir tanto para o altruísmo como para o auto-interesse (DOWNS, 1967). Downs (1967) reconhece que esses motivos são apenas parte da estrutura completa de motivação, mas são suficientes aos propósitos do autor.

A partir desses motivos, embora possam ser feitas infinitas combinações, Downs (2007) concentra-se em cinco delas para a formação dos tipos de agentes

burocráticos. O autor admite que é uma simplificação, mas acredita que esses cinco tipos permitiram *insights* sobre como os departamentos comportam-se de fato. A tipologia é dividida em dois grupos.

O primeiro grupo é formado por agentes puramente auto-interessados: alpinistas, que consideram igualmente importantes poder, renda e prestígio e são conservadores, como o próprio nome indica, valorizam conveniência e segurança

“A tipologia [de Downs] é um interessante ponto de partida para o conhecimento da burocracia, reconhecendo os indivíduos como um mosaico de interesses decorrentes da função social que ocupam e de seus objetivos pessoais.”

e manutenção do poder, da renda e do prestígio que já possuem.

O alpinista consegue maximizar poder, renda e prestígio de três formas: sendo promovido a cargo mais elevado dentro da hierarquia da organização; aumentando poder, renda e prestígio associados a seu cargo atual com a busca por ampliar as funções, por exemplo; ou mudando para um novo e

mais satisfatório emprego em outra organização.

Os conservadores buscam maximizar a segurança e conveniência, ou seja, agarram-se ao poder, prestígio e renda que já conquistaram e, de preferência, fazendo o mínimo esforço possível. Opõem-se a mudanças, pois estas implicam em riscos. Mas isso não significa que não possam ser promovidos ou não tenham eventualmente que lidar com a mudança, pois fatores internos e externos à organização podem atuar no ambiente. Esse comportamento conservador aumentaria com o passar do tempo, segundo a lei do conservadorismo crescente, pela qual, em cada departamento ou organização, há uma pressão inerente sobre a vasta maioria de agentes para se tornarem conservadores no longo prazo (DOWNS, 1967).

O segundo grupo é formado por agentes com motivos mistos. Os militantes são leais a conjuntos restritos de políticas ou conceitos e buscam o poder tanto para seu próprio benefício, como para a consecução de suas crenças. Já os defensores são leais a um conjunto mais amplo de funções ou à organização em sua totalidade. Buscam o poder para poder influenciar políticas e ações. Por fim, os homens de Estado são comprometidos com a sociedade como um todo e gostariam de influenciar políticas e ações de âmbito nacional, preocupados com o que acreditam ser o interesse geral.

Esses três agentes estão todos relacionados de alguma forma com o interesse público. Aqueles que acreditam perseguir o bem público com a defesa de políticas muito específicas ao longo do tempo, e a despeito de opositores, são classificados como militantes. Tendem a ser fanáticos. Outros acreditam na promoção de objetivos mais amplos de políticas e os

usam como guia na tomada de decisão, independentemente da posição que ocupam: são os homens de Estado, mais filosóficos, que constantemente entram em conflito com a própria baixa capacidade operacional. Finalmente, há aqueles que acreditam na busca de políticas intimamente ligadas ao trabalho da organização em que atuam, que podem variar de escopo com o tempo e com as circunstâncias: esses são os defensores.

Convém ressaltar que a existência desses cinco tipos não exclui a possibilidade de um agente burocrático mudar seu comportamento de um tipo para outro. Homens de Estado são naturalmente pressionados pelo ambiente da organização a se tornarem defensores. Alpinistas que viram suas possibilidades de avanço diminuídas são pressionados a se tornarem conservadores. O comportamento dos agentes burocráticos resulta de uma mistura entre seu auto-interesse e as pressões externas que sofrem.

A tipologia está resumida no quadro a seguir.

Apesar do esforço de Downs (1967) para construir uma teoria que pudesse ser testada posteriormente, poucos estudos práticos foram feitos nesse sentido. A tipologia por ele estabelecida é um interessante ponto de partida para o conhecimento da burocracia, reconhecendo os indivíduos como um mosaico de interesses decorrentes da função social que ocupam e de seus objetivos pessoais. Essa contribuição é a base teórica e metodológica para a realização da pesquisa apresentada a seguir.

Pesquisa de campo

A principal preocupação da pesquisa é conhecer o comportamento burocrático,

Quadro 1: Tipologia de Downs

Agente burocrático	Motivadores principais	Definição	Comportamento
Alpinista	Poder	Exercício de autoridade e responsabilidade em determinados assuntos	- Buscar promoção a postos mais elevados na hierarquia
	Renda	Retorno financeiro da atividade	- Mudar para outra função em outra organização
	Prestígio	Reconhecimento por outras pessoas	- Expandir funções e responsabilidades da posição ocupada ou melhorar desempenho
Conservador	Segurança	Manutenção do nível presente de poder, renda e prestígio	- Opor-se a mudanças - Não buscar promoções
	Conveniência	Redução do esforço empregado	- Apegar-se a regras de procedimentos
Defensor	Interesse público flexível	Promoção de objetivos da organização a qual pertence	- Mudar o escopo de políticas defendidas quando muda de função na hierarquia - Buscar funções com responsabilidades
	Poder	Exercício de autoridade e responsabilidade em determinados assuntos	- Promoção de políticas que favoreçam a organização - Buscar apoio e dinheiro
Militante	Interesse público restrito	Promoção de políticas públicas muito específicas	- Concentrar energias e recursos para suas políticas sagradas
	Comprometimento	Ligação com um programa específico de ação	- Buscar superar todos os obstáculos - Atacar o <i>status quo</i>
Homem de Estado	Interesse público amplo	Promoção dos interesses da sociedade como um todo	- Defender expansão de forma não partidária - Isolar-se das atividades administrativas

baseando-se, para tanto, na tipologia de Downs (1967). Pretende-se verificar a existência da tipologia a partir da tradução dos pressupostos teóricos em itens a serem respondidos em questionário aplicado a servidores públicos civis do poder executivo federal⁶. Dada a inviabilidade de

aplicar questionários a todos os 515.126 servidores ativos nas mais variadas carreiras do poder executivo federal, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal n° 123 (BRASIL, 2006), faz-se necessário escolher um grupo específico ou amostra. Os questionários foram, portanto, aplicados

aos estudantes da ENAP, grupo composto por servidores públicos da administração federal procedentes de diferentes locais e que ocupam posições variadas na hierarquia das organizações públicas. É um subgrupo da população, embora não possa ser considerada uma amostra probabilística. Foram aplicados 245 questionários com retorno de 243⁷. Dentre estes, optou-se por considerar apenas os formulários que estavam completamente preenchidos, 195, para efeitos de análise e teste das hipóteses de pesquisa.

A primeira parte do trabalho de análise das respostas é a verificação da existência de uma tipologia de agentes burocráticos conforme a classificação feita por Downs (1967). A segunda, uma análise para comprovar ou refutar as seguintes hipóteses criadas com base na tipologia e em outros aspectos da teoria downsiana:

- Hipótese 1: burocratas em início de carreira tendem a ser mais alpinistas do que os burocratas com mais tempo de serviço;
- Hipótese 2: burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais conservadores do que aqueles em início de carreira;
- Hipótese 3: poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são homens de Estado;
- Hipótese 4: os perfis de defensor e militante não sofrem grande influência do tempo na carreira.

O comportamento descrito no Quadro 1 foi transformado em afirmações sobre as quais o respondente expressou sua concordância ou discordância.

Todas as hipóteses foram testadas após o enquadramento dos respondentes na tipologia de burocrata. Por fim, convém destacar que embora essa tipologia tenha sido criada como base para a construção de uma teoria das organizações burocráticas, tal expansão das conclusões não será

feita. O foco de análise é apenas o servidor público.

Para verificação das hipóteses de pesquisa e elaboração do questionário, faz-se necessária uma seleção de variáveis de estudo. A primeira delas é tempo no serviço público e as demais dizem respeito a grupos de afirmações que visam à tipificação do agente burocrático. Cada afirmação foi construída de forma a refletir um aspecto da teoria. As diferentes afirmações servem para enquadrar o respondente na tipologia. Ao todo, foram determinadas vinte variáveis. Os grupos de variáveis e afirmações foram pensados para englobar diferentes momentos da carreira, conforme quadro a seguir.

Essas variáveis foram transformadas em itens do questionário. O questionário usado foi elaborado com base nas variáveis selecionadas e nos questionários já desenvolvidos por Lind (1991) e Brewer e Maranto (2000). Os itens do questionário correspondem às variáveis selecionadas e cada variável corresponde, predominantemente, a um tipo de agente burocrático. Cinco afirmativas correspondem predominantemente ao tipo alpinista, cinco ao conservador, três ao defensor, três ao homem de Estado e quatro ao militante.

O questionário⁸ foi aplicado, uma única vez, para grupos diferentes entre os meses de novembro e dezembro de 2006. As respostas recolhidas foram agrupadas em uma única base de dados a partir da qual foi feita a análise.

Em seguida, partiu-se para a verificação da tipologia e teste de hipóteses. A construção de tipologias a partir de *surveys* tem sido abordada em pesquisas recentes por meio da análise de aglomerados (também denominada análise de *clusters*), que examina relações de

Quadro 2: Variáveis de estudo

Grupo	Variáveis
Tempo no serviço público	- Anos de trabalho no serviço público
Motivação para a entrada no serviço público	- Salário - Estabilidade - Desejo de servir à sociedade
Objetivos atuais no exercício do cargo	- Acréscimo de responsabilidades - Ascensão funcional - Manutenção da função e, se possível, diminuição do ritmo de trabalho - Oposição a mudanças - Promoção das políticas que acredita serem boas para o País - Defesa dos interesses do departamento/organização - Defesa dos interesses da sociedade brasileira
Motivação para mudar de cargo ou função	- Salário maior - Ambiente de trabalho mais tranquilo
Postura em relação ao trabalho	- Cumprimento das regras e normas formais de procedi- - Divulgação das ações e atividades do órgão - Máximo de empenho pela organização, independente de qual seja - Pouco interesse em atividades operacionais e administrativas - Questionamento do <i>status quo</i> - Superação de obstáculos - Concentração de recursos

interdependência dentro de um conjunto de variáveis. No campo do marketing, por exemplo, é usada em estudos para segmentação do mercado. Ela permite reunir objetos em grupos homogêneos, classificando-os (MALHOTRA, 2006). É um procedimento usado no tratamento de dados multivariados que aglomera os casos sem requerer definição prévia sobre características dos grupos a se formar. Examina um conjunto de relações interdependentes, sem distinção de variáveis dependentes e independentes. Por ser um procedimento aglomerativo que envolve semelhança e dessemelhança, fornece uma resposta analítica razoável para a elaboração de tipologias. Na explicação de Malhotra: “os objetos em cada cluster tendem a ser

semelhantes entre si, mas diferentes de objetos em outros *clusters*. Essa análise é também chamada de análise de classificação, ou taxonomia numérica”. (2006, p. 572). Para o encadeamento, escolheu-se um método de variância, desenhado para minimizar a variância dos dados dentro do aglomerado. Sendo assim, o problema da pesquisa é a classificação dos servidores públicos (agentes burocráticos) em grupos que expressem opiniões consistentes com o comportamento burocrático dos perfis descritos por Downs (1967).

Perfil dos respondentes

O grupo entrevistado é equilibrado quanto ao sexo dos indivíduos, variado em

relação ao tempo de serviço e aos locais de trabalho. Há um bom número de servidores em início de carreira, mas que não chega a constituir maioria.

Quanto ao tempo de serviço, há um grupo significativo de pessoas novas no serviço público, com até três anos de

experiência, que corresponde a 42% dos respondentes. Para as faixas de tempo seguintes – de 4 a 10 anos, de 11 a 20 e acima de 21 anos de serviço –, a distribuição está mais equilibrada, havendo pouca diferença numérica entre esses grupos (18%, 18% e 22%, respectivamente). Como os



Gráfico 2: Distribuição dos respondentes por sexo

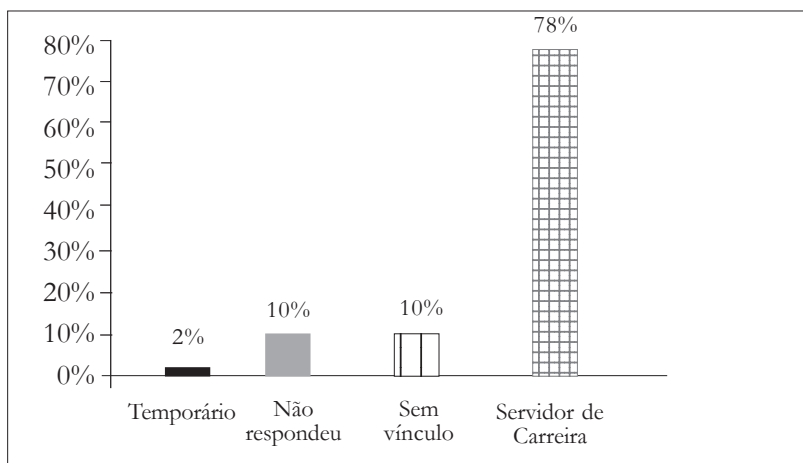


Gráfico 3: Situação de vínculo

questionários foram aplicados em um ambiente de capacitação e treinamento profissional, não é de se estranhar o número de pessoas com menos experiência. Ao mesmo tempo, como a maioria das turmas não era de convocação obrigatória para um grupo, os números demonstram que as pessoas mais experientes continuam procurando cursos.

10% dos respondentes não possuem vínculo algum, 10% não responderam e 2% possuem contratos temporários.

Por fim, um dado interessante sobre o perfil dos respondentes é a satisfação em relação ao trabalho. Muitos imaginam que os servidores públicos são pessoas acomodadas e insatisfeitas com o tipo de trabalho que realizam. Não são assim os

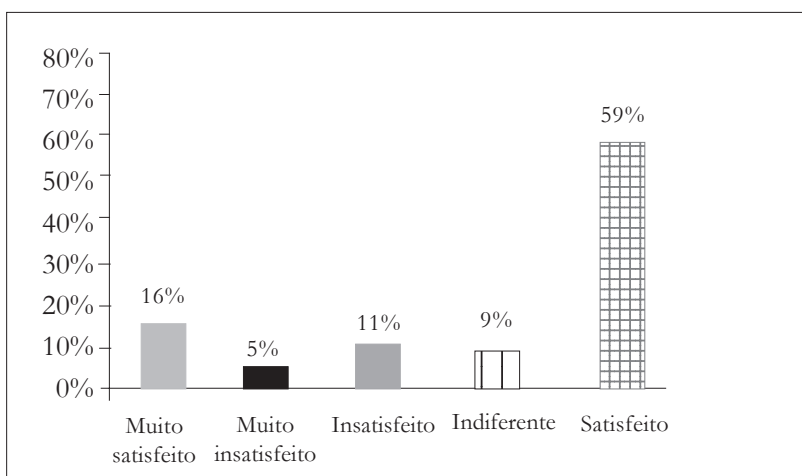


Gráfico 4: Satisfação com o trabalho

Sobre a distribuição dos respondentes pelos diversos órgãos, há pessoas tanto da administração direta (57,95%) e indireta (16,41%), quanto das agências reguladoras (3,08%), bem como técnicos que trabalham em organizações de ensino (10,26%)⁹. A grande maioria, contudo, é de servidores que atuam na administração direta. Isso significa que essas pessoas estão envolvidas em atividades-meio ou em programas e políticas públicas, não tendo, usualmente, que lidar diretamente com o cidadão.

Indagados sobre possuir ou não vínculo com o serviço público, 78% afirmaram pertencer a alguma carreira. Contudo, a questão do vínculo não é relevante para as hipóteses de pesquisa. Aproximadamente

entrevistados nessa pesquisa. Entre eles, 60% estão satisfeitos e 15%, muito satisfeitos. No campo oposto estão 16% dos entrevistados, divididos em 11% insatisfeitos e 5% muito insatisfeitos. Aqueles indiferentes em relação ao trabalho somam 9%. Cabe ressaltar que essa pergunta foi respondida por todos os entrevistados, não havendo casos de não resposta a esse item.

Análise dos questionários

Em uma pesquisa que envolve tipologia, o primeiro passo para avaliar as respostas é ver em que medida elas são variadas e significativas. Verificar a

variabilidade é importante para saber o quanto o grupo é heterogêneo em suas respostas. A heterogeneidade, por sua vez, é importante tanto para prever se uma posterior aglomeração por grupos (ou *clusters*) faz sentido, como para relacioná-la com o modelo de agente burocrático de Downs (1967).

Para descobrir a variabilidade, é preciso tratar da distribuição das respostas em cada item em termos de medidas de tendência central: média, mediana e moda. Essas estatísticas são úteis para descrever os principais padrões de resposta e a posição dos respondentes em torno deles. A média é o cálculo do valor médio atribuído nas respostas, a mediana é o valor que divide o grupo exatamente na metade e a moda é o valor mais citado.

Entre as afirmativas do questionário, nota-se variabilidade de respostas em cada item, com diferentes tendências de dispersão para cada variável. A heterogeneidade foi observada, sinalizando a pertinência de realizar a análise de aglomerados e sugerindo que o conjunto de respondentes pode ser dividido em grupos com padrões de resposta diferentes. Apenas as afirmativas “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” e “procurado dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe em que trabalho” não apresentam grande discrepância de valores e, portanto, não deverão ser relevantes para a diferenciação dos aglomerados.

A primeira aproximação para verificação da tipologia de Downs (1967) a partir das respostas obtidas nos questionários é listar as variáveis que se relacionam mais fortemente com um determinado tipo. As afirmativas foram elaboradas para que cada uma contemplasse um perfil

e que todos os perfis estivessem presentes.

Agrupando as afirmativas referentes a um mesmo perfil e buscando correlacioná-las¹⁰, têm-se uma primeira avaliação da verificação da tipologia de Downs (1967). O primeiro perfil, o alpinista, parece encontrar uma verificação razoável nos itens que lhe dizem respeito. O perfil conservador, por sua vez, apresenta alguma consistência entre as afirmativas que lhe representam, mas o conjunto está mais frouxo. Em dez possibilidades, apenas quatro correlações são encontradas.

O agente burocrático tipicamente defensor atingiu os melhores índices de correlação. Todas as três afirmativas do perfil estão relacionadas entre si. A combinação mais relevante acontece entre “eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão” e “procurado dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho”.

Para o perfil militante, foram encontradas quatro correlações entre as afirmativas do grupo. A frase “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica” está positivamente correlacionada com “não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação”. Por outro lado, as informações colhidas sinalizam uma discrepância entre a opinião sobre a aplicação de recursos em políticas específicas e a oportunidade de se trabalhar no que acredita. Embora de forma não significativa, essas duas variáveis apresentam correlação negativa, isto é, indivíduos que concordam bastante com a concentração de recursos em poucas políticas afirmam

não ter a oportunidade de trabalhar no que acreditam. Por outro lado, relembrando a análise pontual do item sobre os recursos, viu-se que este apresenta elevado grau de discordância: 75% das respostas estão situadas até o ponto de indiferença (5) e 50% até o grau três na escala.

O último tipo descrito por Downs (1967) é o do homem de Estado. O próprio autor afirmou que essa não é uma

Quadro 4: Afirmativas e perfis correspondentes

<p>Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal. A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim. Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual. Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira. Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.</p>	Alpinista
<p>Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego. Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas. Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente. Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho. Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.</p>	Conservador
<p>É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias. Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão. Procuo dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.</p>	Defensor
<p>Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica. Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação. Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham. No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.</p>	Militante
<p>Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público. Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder. Atividades administrativas e operacionais não me agradam.</p>	Homem de Estado

figura fácil de encontrar. De fato, os resultados obtidos não mostram correlação significativa entre as afirmativas correspondentes a esse perfil. Inclusive, “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público” e “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” correlacionam-se negativamente, embora em valor não significativo. Tal achado é, no mínimo, estranho. Porém, antes de afirmar que o homem de Estado não existe, é preciso voltar para os dados agregados de cada variável. A média de todas as respostas para “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” foi 8,9, com mediana 10. Sendo assim, é mais razoável supor que esse perfil esteja disperso dentro dos demais. Uma resposta a isso deve ser dada na próxima etapa de análise com a formação dos aglomerados.

No conjunto, a investigação sobre a correlação entre as afirmativas do questionário e os perfis definidos na teoria mostrou alguma verificação da existência da tipologia, mas de forma fluida e menos exata. As análises feitas até o momento indicam certos padrões, mas não completamente os mesmos relacionados por Downs (1967). Como a amostra realmente se organiza e quais características ressaltam é a informação que se busca com a análise de aglomerados descrita na próxima seção.

Análise de aglomerados

Uma vez verificada a disparidade das respostas, justifica-se buscar um agrupamento de casos pela técnica de *cluster*. Todas as variáveis referentes à tipologia foram consideradas para análise, ou seja, vinte variáveis foram embutidas para os

aglomerados. A variável sobre o tempo de serviço, que constitui hipótese como variável independente, não é incorporada à formação dos aglomerados. Um software gera os aglomerados e apresenta os resultados de diferentes maneiras, entre elas o dendograma, uma espécie de árvore de aglomeração.

O dendograma foi usado para selecionar o número de aglomerados a ser trabalhado. Cada grupo formado deve ter características únicas, já que é exatamente isso que justifica a sua existência. A escolha sobre o número de conglomerados é, de certa forma, arbitrária, pois depende do julgamento do pesquisador, que deve observar que os casos integrantes de cada conglomerado devem ser bastante semelhantes entre si e distintos dos demais agrupamentos. A partir da análise dessas variáveis dentro de cada aglomerado, pode-se relacioná-las à tipologia de agentes burocráticos criada por Downs (1967).

Entre os diferentes níveis de aglomeração visualizados no dendograma, optou-se por seis. A teoria adotada prega cinco perfis de agentes burocráticos, e o nível acima continha apenas quatro aglomerados. Analisando as características dos grupos em quatro aglomerados, as médias dos escores em cada variável estavam mais próximas, o que dificulta a diferenciação dos grupos. Na divisão de seis aglomerados, as diferenças de valores são mais evidentes. Em divisões maiores, a diferenciação passa a se concentrar em menor número de itens, com grupos com poucos indivíduos. Sendo assim, julgou-se que seis grupos forneceriam melhor material para análise. Para cada um deles, calculou-se os valores médios e as medianas das respostas. A descrição desses resultados é feita a seguir.

O primeiro aglomerado (A1) é composto por 35 indivíduos. Esse grupo

apresentou concordância elevada (acima do valor sete assinalado na escala) com as variáveis ascensão funcional, estabilidade, cumprimento de regras, defesa da organização, divulgação do órgão, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade brasileira, máximo de empenho e ambiente de trabalho. Dentre essas, a estabilidade, a defesa dos interesses da sociedade e o empenho máximo receberam grau de concordância superior a oito. Embora o empenho máximo esteja bem cotado no grupo, o valor médio atribuído foi o menor se comparado à cotação nos demais conglomerados. O mesmo é válido para a questão da defesa da organização e do questionamento do *status quo* das políticas públicas.

Verificando os menores escores de A1, a maior discordância acontece em relação à afirmativa “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica”. Com notas menores que quatro também estão o desejo de servir à sociedade como fator de atratividade do setor público e a superação de obstáculos. Próximos à indiferença estão: salário como fator de atratividade, vontade de ter mais responsabilidades, troca de cargo por vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, mudanças que não elevem atribuições, vontade de diminuir o ritmo de trabalho, oportunidade de trabalho em projetos em que se acredita e desagrado a atividades administrativas. A tabela a seguir apresenta a classificação dos resultados.

O segundo aglomerado (A2), apontou boa concordância com cumprimento de regras, divulgação, defesa da organização, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade, oportunidade de trabalho no que se acredita e empenho

máximo. A divulgação e o empenho atingiram médias superiores a oito e a defesa dos interesses da sociedade obteve concordância quase total. Quarenta e cinco respondentes integram esse grupo.

As maiores discordâncias são sobre a concentração de recursos em políticas específicas e mudanças que não elevem atribuições. Com opiniões próximas à indiferença estão: o salário como fator de atratividade, troca de cargo por vantagem financeira, desagrado a atividades administrativas e ambiente de trabalho. As outras variáveis apresentam valores um pouco mais elevados, mas pouco acima da indiferença. Comparando com os demais aglomerados, as menores médias para as variáveis ascensão funcional, estabilidade e troca de cargo por vantagem financeira, encontram-se em A2. A concordância nesse grupo com “no serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito” foi a maior entre todas, atingindo média de 7,58.

O terceiro aglomerado (A3) tem 35 integrantes. Concordância quase total é dada à afirmativa “procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão onde trabalho”. Valores próximos a nove na escala são atribuídos às questões que tratam do questionamento do *status quo* e da ascensão funcional. Em seguida, em ordem decrescente, aparece oportunidade de trabalhar pela sociedade, divulgação do órgão, defesa da organização, cumprimento das regras, desejo de mais responsabilidades, estabilidade e ambiente de trabalho.

Próximos da discordância total estão os itens sobre concentração de recursos e diminuição do ritmo de trabalho, os menores valores entre todos os aglomerados. Salário como fator de atratividade, troca de cargo por vantagem financeira,

exercício de chefia como indicador de sucesso, mudanças que não elevem o volume de trabalho e desagrado a atividades administrativas também receberam valores abaixo da indiferença em A3, ou seja, tendendo para a discordância.

O aglomerado quatro (A4), composto por 17 indivíduos, apontou concordância total (dez) com a afirmativa “os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham”. Com escores superiores a nove, aparecem “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, “eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão” e “a ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim”. Com bom grau de concordância, são relacionadas as questões do desejo de mais responsabilidades, a estabilidade, a troca de cargo por vantagem financeira, o exercício de chefia como indicador de sucesso, a defesa da organização, a superação de obstáculos e o empenho máximo.

A indiferença nesse grupo atinge as variáveis referentes à diminuição no ritmo de trabalho e concentração de recursos. Discordância elevada é reservada para “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas”, “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, que constituem também os maiores níveis de discordância em comparação com os demais aglomerados. Ainda entre os escores baixos de A4, tem-se ambiente de trabalho e oportunidade de trabalhar pela sociedade.

O quinto aglomerado formado (A5), com 14 integrantes, concordou quase totalmente (média de notas acima de nove), com a estabilidade como fator de atratividade do serviço público, com a

troca de cargo por vantagem financeira, com a importância dos interesses da sociedade brasileira e com a troca de cargo por um ambiente de trabalho mais tranquilo. Com concordância acima de oito, aparece o cumprimento das regras, a importância de defender os objetivos do órgão onde trabalha, o questionamento do Estado das políticas públicas e a disponibilidade máxima pela organização. Igualmente bem cotadas foram a ascensão funcional e a divulgação das ações.

As afirmativas com classificações próximas à indiferença foram: “eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual”, “considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso”, “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas”, “gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho”, “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica”, “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público” e, um pouco mais abaixo, “no serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito” e “atividades administrativas e operacionais não me agradam”.

O último aglomerado (A6) possui 49 respondentes. Entre as 20 afirmativas, esse grupo atribuiu elevada concordância a 11. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo com vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, cumprimento das regras, defesa dos objetivos da organização, divulgação das ações, superação de obstáculos, questionamento do *status quo*, importância dos interesses da

sociedade brasileira, confiança no trabalho que desempenha e disponibilidade máxima pelo órgão são as questões mais valorizadas.

O grupo foi o único que não apresentou discordância a alguma afirmativa, tendo, no máximo, níveis próximos à indiferença. É o que acontece com as questões sobre a concentração de recursos e desagrado a atividades administrativas e operacionais. Guarda semelhança com o grupo anterior, mas aponta algumas diferenças. Enquanto A5 não concorda nem discorda de que tenha a oportunidade de trabalhar nos projetos em que acredita, A6 apresenta concordância maior. O mesmo acontece nas opiniões distintas desses dois grupos em relação à chefia como indicador de sucesso.

A próxima seção analisa os aglomerados e suas características no que se refere à associação com os perfis alpinista, conservador, defensor, militante e homem de Estado.

A tipologia encontrada

Os dados referentes à correlação entre as variáveis características de alguns tipos de burocrata forneceram indicações razoáveis da pertinência da teoria de Downs (1967). A formação dos aglomerados acrescenta outras informações e deixa claro que a tipologia downsiana não foi encontrada na forma pura. Ao contrário, as variáveis relacionam-se em outro padrão, combinando características de mais de um perfil no topo dos escores de um mesmo grupo.

Em primeiro lugar, o tipo “homem de Estado”, que não havia apresentado nenhuma correlação entre as afirmativas, parece estar embutido nos aglomerados. Os itens a ele referentes não obtiveram bons níveis de concordância em quase todos os grupos. Exceção é o item “os

interesses da sociedade brasileira são mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, cuja menor marcação foi 8,03 no aglomerado A3. Para “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, a maior média foi 6,17 em A1 e a menor, 2,06 em A4. A maior amplitude de respostas aconteceu no item “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público”, que obteve 8,43 de concordância em A3 e 3,94 (mais próximo da discordância) em A4.

Em alguns aglomerados, marcações elevadas foram dadas para afirmativas associadas prioritariamente a diferentes tipos, como alpinista e conservador, por exemplo. Sugerir nova classificação de agentes burocráticos, com base nos indivíduos entrevistados, envolve certo esforço combinatório. Significa relacionar alguns interesses que podem parecer controversos à primeira vista.

Em A1, os maiores escores foram encontrados em afirmativas relacionadas aos tipos alpinista, conservador e defensor. Dentre esses, o perfil defensor é o que apresenta maior consistência entre os itens. Nos dois outros, vê-se marcações mais próximas da concordância em alguns itens e outras marcações mais próximas à indiferença. Associações com os perfis de militante e homem de Estado estão bem mais distantes. Esse grupo está preocupado com a ascensão funcional, com a estabilidade no emprego, com o devido cumprimento das regras, com a defesa dos interesses do órgão onde se trabalha, com a divulgação das ações, com o questionamento das políticas, com o interesse da sociedade brasileira, em empenhar-se ao máximo e com um ambiente de trabalho tranquilo. É um defensor que tende ao conservadorismo.

No segundo aglomerado, A2, sobressai a concordância com a importância do cumprimento das regras, a defesa dos interesses do órgão onde se trabalha, a divulgação das ações, o questionamento das políticas, a importância dos interesses da sociedade, oportunidade de se trabalhar em que se acredita e o empenho máximo. Dessa forma, percebe-se a presença de questões relacionadas a quatro perfis, estando ausente a caracterização alpinista. Também é notada a pouca aderência ao perfil conservador. É um defensor militante.

O terceiro aglomerado, engloba indivíduos atentos à ascensão funcional, ao acréscimo de responsabilidades, à estabilidade no emprego, às regras, à defesa do órgão onde se trabalha, à divulgação das ações, à oportunidade de se trabalhar pela sociedade brasileira, ao questionamento das políticas, à importância dos interesses da sociedade brasileira e à disponibilidade máxima de empenho pelo trabalho. Seria um defensor de Estado, com algo de alpinista. Pela teoria de Downs (1967), o defensor pode usar táticas alpinistas para ter mais espaço para fazer o que quer. O poder e o crescimento na hierarquia abrem caminhos.

Em A4, destaca-se a concordância com a ascensão funcional, com o acréscimo de responsabilidades, com a estabilidade, troca de cargo por vantagem financeira, exercício de chefia indicador de sucesso, defesa dos objetivos do órgão, divulgação das atividades, superação de obstáculos com esforço e dedicação, questionamento do *status quo* das políticas públicas (média de pontuação 10), importância dos interesses da sociedade brasileira e dedicação máxima às atividades. Esse é um grupo misto, que apresenta traços alpinistas mais marcados, junto com opiniões e atitudes típicas de defensores e militantes.

A5 aglomera indivíduos com interesses ainda mais mistos e variados. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo associada à vantagem financeira, cumprimento das regras, defesa do órgão e sua divulgação, questionamento das políticas, importância dos interesses da sociedade, dedicação máxima e troca de cargo em busca de um ambiente mais tranquilo de trabalho estão todos presentes com grande concordância. Ou seja, todos os perfis burocráticos estão aí representados e contemplados.

Esse grupo, composto por 14 pessoas, parece querer um pouco de tudo. Está preocupado com ascensão funcional e troca de cargo por melhor salário, mas é indiferente a assumir mais responsabilidades e à diminuição do ritmo de trabalho. Além disso, também trocaria de cargo por um ambiente de trabalho mais tranquilo. Em comparação com os demais aglomerados, esse é o que menos divulga o próprio órgão (mediana seis para esse item) e o que mais foi atraído pela estabilidade no emprego. No topo da lista estão duas afirmativas referentes ao tipo conservador. Pode ser considerado um conservador defensor.

O último aglomerado, A6, valoriza a ascensão funcional, a estabilidade, a vantagem pecuniária na troca de cargos, a chefia com indicador de sucesso, o cumprimento das regras, a defesa e divulgação do órgão, a superação de obstáculos, o questionamento das políticas, os interesses da sociedade brasileira, afirma trabalhar no que acredita e dar o máximo pela organização. Apesar da semelhança que possa ser vista em um primeiro momento em relação ao aglomerado anterior, A6 aponta mais engajamento com o trabalho no serviço público do que A5, considerando esse engajamento associado mais fortemente

aos itens referentes aos perfis militante e homem de Estado.

Para observar o conjunto dos resultados, pode-se reduzir os dados de forma a comparar os escores totais de cada perfil. Isso é feito calculando-se a média dos valores médios marcados no conjunto das afirmativas referentes a cada tipo (alpinista, conservador, defensor, militante e homem de Estado). Dessa forma, obtém-se o valor atingido por esses tipos em cada aglomerado. Vale lembrar que a análise das correlações não apontou correlação significativa entre certas afirmativas. Assim, o uso das médias é apenas outra forma de representar os aglomerados. O quadro a seguir apresenta esses valores, acompanhados do tipo correspondente.

No quadro, fica evidente a importância do tipo defensor em todos os aglomerados. Além dos valores médios serem próximos entre quase todos eles, esse é o perfil de maior pontuação. No grupo A1, o segundo tipo destacado é o conservador, confirmando a análise anterior de que esse aglomerado possuía características defensor-conservador. O

perfil militante é o menos presente em A1.

Em A2, o segundo tipo que se combina é o do homem de Estado, com valor médio razoavelmente inferior à marcação do tipo defensor. O alpinista é o menos presente. O próximo aglomerado, A3, obteve resultados semelhantes à A2. O que diferencia esses grupos são os valores mais baixos. Em A3, o tipo conservador é o menos presente. Em seguida, A4 combina o tipo defensor com o alpinista, seguido pelo militante. O conservador também é o menos presente em A4. Para A5, o tipo defensor é seguido pelo conservador e pelo alpinista, com o militante menos presente. Por fim, A6 é uma mistura de defensor, alpinista e conservador. O tipo homem de Estado é o menos presente. Os aglomerados A5 e A6, que pareceram semelhantes pela análise das afirmativas, aparecem aqui mais diferenciados.

A análise a partir das médias apresenta resultados semelhantes à análise feita com base nas afirmativas. Se, por um lado, os valores das médias são influenciados por

Quadro 5: Aglomerados e perfis encontrados

A1	A2	A3	A4	A5	A6
7,59 Defensor	8,34 Defensor	8,31 Defensor	8,55 Defensor	8,29 Defensor	8,91 Defensor
6,89 Conservador	6,93 Homem de Estado	6,90 Homem de Estado	7,69 Alpinista	7,67 Conservador	7,65 Alpinista
6,35 Homem de Estado	6,42 Militante	6,16 Militante	7,12 Militante	6,87 Alpinista	7,38 Conservador
5,80 Alpinista	5,77 Conservador	5,91 Alpinista	5,04 Homem de Estado	6,12 Homem de Estado	7,14 Militante
4,44 Militante	5,38 Alpinista	5,48 Conservador	4,88 Conservador	5,96 Militante	6,79 Homem de Estado

marcações elevadas, o que pode compensar valores mais baixos marcados para as outras afirmativas relacionadas ao tipo em questão, por outro, evidencia os tipos que menos aparecem na formação dos aglomerados. Outra forma de representar graficamente essas informações pode ser vista a seguir.

Essa descrição dos aglomerados confirma que a tipologia descrita por Downs (1967) não é um molde adequado para encaixar os grupos, que apresentam outras relações entre os perfis. Enquanto o homem de Estado não se destacou, orientações do defensor permeiam todos os grupos, com uma ou outra ênfase diversa.

Verificação das hipóteses

A análise de aglomerados, método central neste trabalho, apontou para a não verificação exata da tipologia de Downs (idem). Os aglomerados formados apresentam características de mais de um perfil, não sendo possível isolar variáveis de destaque. Conseqüentemente, isso prejudica

a confirmação das hipóteses selecionadas, quais sejam:

- Hipótese 1 (H1): burocratas em início de carreira tendem a ser mais alpinistas do que os burocratas com mais tempo de serviço;
- Hipótese 2 (H2): burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais conservadores do que aqueles em início de carreira;
- Hipótese 3 (H3): poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são homens de Estado;
- Hipótese 4 (H4): os perfis de defensor e militante não sofrem grande influência do tempo na carreira.

A H1 não pode ser verificada completamente porque não há um aglomerado claramente alpinista. Mesmo assim, pode-se comparar os aglomerados formados com os anos no serviço público e analisar as características mais marcantes do grupo.

A tabela 2 apresenta o número e o percentual de indivíduos em cada aglomerado de acordo com o tempo de serviço.

Tabela 2: Faixas de tempo de serviço por aglomerado

Faixas de tempo de serviço		Aglomerado						Total
		A1	A2	A3	A4	A5	A6	
0 a 3 anos	N	14	16	19	5	5	22	81
	%	17,28	19,75	23,46	6,17	6,17	27,16	100
4 a 10 anos	N	9	13	3	5	1	5	36
	%	25,00	36,11	8,33	13,89	2,78	13,89	100
11 a 20 anos	N	6	9	2	3	6	9	35
	%	17,14	25,71	5,71	8,57	17,14	25,71	100
Acima de 21 anos	N	6	7	11	4	2	13	43
	%	13,95	16,28	25,58	9,30	4,65	30,23	100
Total	N	35	45	35	17	14	49	195
	%	17,95	23,08	17,95	8,72	7,18	25,13	100

Entre os indivíduos com até três anos de serviço público, isto é, em início de carreira, predomina a associação a A6, seguida pelo pertencimento a A3. Considerando os servidores que possuem entre quatro e dez anos de experiência, é em A2 onde se encontram mais pessoas desse grupo. O estrato seguinte, de 11 a 20 anos, divide-se especialmente entre A2 e A6, aglomerados razoavelmente diferentes. Por fim, aqueles com mais de 21 anos de serviço público, aparecem mais em A6 e A3. A distribuição das faixas de tempo de serviço nos aglomerados A1 e A2 não sugere relação entre o tempo de serviço e a formação do grupo. Já em A3, têm-se dois grupos claros: os com até três anos e os com mais de 21 anos de serviço. O mesmo acontece em A6. Nos demais aglomerados, essas discrepâncias são menos marcantes.

O aglomerado A6, que contém o maior número de pessoas em início de carreira, apresenta perfil misto de defensor, alpinista e conservador. Se H1 pudesse ser confirmada, esse grupo deveria apresentar características predominantemente alpinistas. De fato, três afirmativas do tipo alpinista obtiveram concordância acima de oito nesse grupo. Contudo, é A4 o grupo mais alpinista, e que contém apenas 6,17% dos servidores em início de carreira. O perfil de A3, segundo aglomerado com mais servidores com até três anos de serviço, possui apenas duas afirmativas referentes ao tipo alpinista com concordância superior a sete e as demais, mais próximas da discordância. Nesse grupo, estão mais presentes as características do defensor e do homem de Estado.

Os grupos com maior número de pessoas com mais de 21 anos de serviço público são A6 e A3, que também possuem o maior número de novos

servidores. Em A6, como foi visto anteriormente, o perfil é misto. E em A3, aparece um pouco mais do tipo conservador, mas sem muito destaque.

H2, já descartada pela não existência de aglomerado claramente conservador, é também descartada porque não se percebe associação entre o tempo de serviço e o aglomerado de pertencimento. Os cruzamentos indicam que todos os aglomerados possuem membros com experiências diversas quanto ao tempo de serviço.

As outras duas hipóteses, H3 e H4, diretamente decorrentes da associação e da existência clara de perfis definidos por Downs (1967), ficam prejudicadas.

Sobre a H3, o perfil do homem de Estado teve apenas uma característica destacada entre todos os respondentes. Exceção ocorrente em A3, onde duas características desse tipo obtiveram concordância acima de oito. A afirmação “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” obteve concordância média superior a oito em todos os aglomerados. Pode ser que existam mesmo poucos homens de Estado mas, os dados da pesquisa demonstram que existe, pelo menos, um pouco dele em todos os servidores públicos.

A hipótese 4 (H4) precisa ser separada para avaliação. Em primeiro lugar, a parte referente ao perfil de defensor não faz mais nenhum sentido quando se sabe que todos os aglomerados apresentaram elevados graus de concordância com as afirmações do perfil defensor. Em segundo lugar, nenhum aglomerado é predominantemente militante. O aglomerado A2, que possui um perfil misto de defensor e militante, possui indivíduos de todas as faixas de tempo de serviço. Mas isso também acontece nos demais aglomerados.

As hipóteses apresentadas foram elaboradas para refletir, exatamente, aspectos da teoria da burocracia de Downs (1967). Essa teoria foi construída com base em uma tipologia sobre o comportamento dos agentes burocráticos. O próprio autor esclarece que os perfis tipificados são hipóteses a serem testadas. Uma vez que a pesquisa e a análise de aglomerados não confirmam os mesmos tipos criados por Downs (1967), o restante fica comprometido em alguma medida. As hipóteses criadas com a variável “tempo de serviço” não demonstraram comprovação.

Por outro lado, os aglomerados apresentam composições interessantes e indicam que outras hipóteses sobre as características comportamentais dos burocratas precisam ser formuladas e testadas.

Conclusão

Com o propósito de conhecer o comportamento burocrático, esse trabalho utilizou a tipologia de Downs (1967) de agentes burocráticos como modelo teórico para delinear uma pesquisa sobre os servidores públicos federais brasileiros. Este capítulo apresenta as principais conclusões do estudo e aponta os limites existentes, sugerindo pontos de aprimoramento e aprofundamento.

A tipologia de Downs (1967) estabelece que as organizações burocráticas são formadas por cinco tipos de funcionários: alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Cada um deles está relacionado a um conjunto específico de objetivos relacionados a poder, renda, prestígio, conveniência, segurança, lealdade pessoal, orgulho pelo trabalho, desejo de servir ao interesse

público e comprometimento. Dentro da estrutura formal, as pessoas encontram espaço para agir de acordo com seus interesses e isso pode afetar o comportamento da organização. O estudo dos tipos de agentes burocráticos ajudaria a entender o comportamento da própria burocracia.

Tendo isso em mente, a pesquisa foi desenvolvida para verificar a existência da tipologia. Os pressupostos teóricos foram traduzidos em itens de um questionário aplicado a servidores públicos federais do poder executivo. Os entrevistados foram selecionados entre as pessoas que frequentam cursos de capacitação na ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

No tratamento dos dados, foi utilizada a técnica de análise por aglomeração (*cluster analysis*) que, a partir do conjunto de respostas, aglomera os casos em grupos onde os membros são homogêneos e, entre os grupos, há heterogeneidade. Ou seja, os integrantes de um mesmo aglomerado possuem características semelhantes e cada aglomerado possui características distintas dos demais. Essa técnica é interessante e útil para a construção de tipologias, pois os aglomerados são gerados com pouca interferência do pesquisador.

Cada aglomerado formado foi analisado em termos de sua correspondência com os tipos criados por Downs (1967) para a classificação dos agentes burocráticos. Os resultados apontam para a não verificação da existência exata da tipologia. A análise resultou em grupos de burocratas com opiniões semelhantes sobre os itens indagados, mas que combinam interesses de variados perfis. Dos tipos downsianos, o defensor, aquele que “veste a camisa”, permeia todos os aglomerados, sinalizando o comprometimento do servidor público com o seu trabalho. Esse achado é bastante

consistente, pois, além de estar presente em todos os grupos, todas as afirmativas que o compõem foram correlacionadas positivamente entre si.

Outra questão que perpassa todos os aglomerados é a afirmativa “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, que obteve níveis de concordância superiores a oito em todos os grupos. Esse item diz respeito ao tipo homem de Estado, que, embora não seja predominante em nenhum grupo, está, assim, marcadamente presente em todos os aglomerados. A afirmativa “os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham” também obteve concordância razoável entre todos os grupos. Ainda assim, de maneira geral, as afirmativas relativas aos tipos militante e homem de Estado obtiverem os menores escores.

A principal característica da tipologia encontrada é que ela mistura componentes de diferentes tipos de agentes burocráticos. Um mesmo grupo pode atribuir concordância elevada e similar a itens dos perfis alpinista e conservador, que deveriam ser excludentes. O aglomerado A1, apresenta-se como defensor conservador. Em A2, tem-se o defensor militante. Já A3, mostra-se como defensor de Estado alpinista. As características de A4 são bastante variadas,

gerando um misto alpinista-defensor e militante. O conservador sobressai em A5, acompanhado de perto pelo tipo defensor, formando um conservador defensor (diferente de A1, defensor conservador, a ordem é importante). Por último, o grupo que compõe A6 também é misto, constituindo um defensor-alpinista e conservador.

Os estudos de Lind (1991) e de Brewer e Maranto (2000) também apontaram que a tipologia de Downs (1967) não se verificava completamente. Lind observou que conservadores possuem pré-disposição para mudanças, ao contrário do que prega a teoria. Brewer e Maranto, também identificaram o interesse em servir ao país com peso geral relevante.

A teoria downsiana não considera que os indivíduos possam ter interesses aparentemente conflitantes. Tal conflito seria aparente pela diversidade de situações e contextos enfrentados pelos burocratas públicos ao longo da carreira. Em determinadas situações, um interesse alpinista pode prevalecer e, em outras, um interesse conservador. A importância de analisar as preferências dos indivíduos enxergando todo o período profissional foi ressaltada por Schneider (1994), que afirmou que as estratégias podem mudar em face de novas situações.

Alguns limites da pesquisa devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, a amostra

Quadro 6: Tipologia encontrada

Aglomerado	Tipo
A1	Defensor-conservador
A2	Defensor-militante
A3	Defensor de Estado alpinista
A4	Alpinista-defensor militante
A5	Conservador-defensor
A6	Defensor-alpinista conservador

resultante possui um número maior de servidores em início de carreira do que a proporção efetivamente encontrada na população. Em segundo lugar, foi perguntado apenas o tempo de serviço e não a idade do respondente. Em terceiro lugar, o questionário possui afirmativas desbalanceadas entre os perfis da tipologia. Dois perfis contam com cinco afirmativas a serem avaliadas, enquanto outros contam com quatro ou três. Além disso, a análise de correlação não indicou a correlação completa entre grupos de afirmativas. Em quarto lugar, o uso de escala e a possibilidade do respondente assinalar todos os itens, favorece o aparecimento de uma tipologia mista. Se, por um lado, isso dificulta a associação a um único tipo e a comprovação ou refutação da teoria de Downs (1967), por outro, dá mais riqueza à análise dos resultados. Por último, a análise baseia-se em apenas um instrumento e uma forma de tratamento dos dados. Outros instrumentos, como entrevistas, por exemplo, podem ser usados para complementar a pesquisa.

Uma alternativa promissora para novos estudos seria a reorganização da tipologia de Downs (1967). Tendo em vista que os perfis encontrados nesta pesquisa foram mistos, novas correlações entre as afirmativas podem ser buscadas, criando novos tipos de agentes burocráticos.

Outras e novas tipologias podem ser pensadas para agrupar comportamentos de agentes burocráticos que não foram contemplados. Em exercício de pensar

novos tipos, o burocrata “pendura paletó”, por exemplo, poderia ser um deles. Sua possível existência em uma organização compromete o rendimento e a qualidade do trabalho realizado. O “alpinista puxa-tapete” talvez pudesse ser outro exemplo, aquele que abusa dos outros e sabota trabalho alheio visando à própria ascensão funcional. Mas aí, o limite entre tipologia e patologia poderia estar sendo ultrapassado.

Conhecer o tipo social do servidor público é um tema atraente e que desperta muitas controvérsias. O tempo de serviço e o interesse em servir à sociedade não aparentam ser relevantes para a diferenciação desses tipos. Os resultados obtidos indicam que outros tipos devem ser pensados, reavaliando os desejos e interesses dos servidores públicos, que são, em grande medida, comprometidos com seu trabalho. Crenças, valores e objetivos pessoais precisariam ser analisados em diferentes momentos, com o intuito de captar comportamentos ao longo do tempo. Essa perspectiva poderia trazer mais consistência aos tipos encontrados.

A construção da teoria sobre o comportamento da burocracia é um esforço contínuo. Estudos podem apontar direções diversas, destacando alguns aspectos que não são captados em algumas estruturas conceituais. Dependendo da moldura que se usa para enxergar a realidade, pode-se se distinguir várias pinturas.

(Artigo recebido em 31 de agosto de 2007.
Versão final em 27 de setembro de 2007)

Notas

¹ Sobre a criação do DASP, conferir o Decreto-lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Ao longo das décadas, o órgão sofreu modificações em sua estrutura e competências (e no nome, mantendo-se a sigla). Quando foi extinto, as funções que ainda possuía passaram para a recém-criada Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, encarregada também do projeto de desburocratização. Essa secretaria também sofreu diversas transformações até chegar à estrutura atual, na qual o órgão central de recursos humanos está ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um histórico completo pode ser acessado em; <http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm>.

² Clientelismo é um termo usado na literatura que “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997).

³ Fonte: MPOG, SRH, Boletim Estatístico de Pessoal, nº 123.

⁴ Os tipos ideais são os modelos weberianos usados para auxiliar na compreensão dos fatos. São simplificações da realidade, elaborados para serem utilizados como instrumento para o processo de análise. Os mais famosos exemplos são os três tipos puros de dominação legítima: racional-legal, carismática e tradicional (COHN, 1982). A existência da burocracia está relacionada à dominação racional-legal, característica do Estado moderno.

⁵ A idéia da maximização de utilidade é similar à de Niskanen, mas em Downs não se restringe à maximização orçamentária.

⁶ A socialização profissional dos militares e a absorção destes dentro da estrutura estatal ocorrem de forma distinta. Os servidores civis passam por concurso público, ainda que alguns tenham sido incorporados ao sistema sem esse pré-requisito em meados dos anos 1980.

⁷ Trinta e seis questionários foram invalidados por terem sido preenchidos por servidores de carreira militar, de governos estaduais, do legislativo ou do judiciário, grupos que não compõe o foco da pesquisa.

⁸ O questionário pronto foi submetido a pré-teste com um grupo de cinco servidores públicos de diferentes níveis, aos quais solicitou-se o preenchimento do formulário e comentários sobre clareza e forma. Sugeriu-se alteração na forma de marcação da escala, alterações nas perguntas demográficas e a inclusão de mais um item nas afirmativas. O questionário aplicado reflete essas alterações.

⁹ Os demais servidores pertencem à Receita Federal (3,08%) e à polícia (4,10%). Não responderam esse item 5,13%.

¹⁰ As correlações foram verificadas pelo índice de correlação de Pearson. A tabela com os valores pode ser solicitada à autora.

Referências bibliográficas

- BENDOR, Jonathan. Formal models of bureaucracy. In: *British Journal of Political Science*. V.18, parte 3, p. 353-396, jul/1988.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acessado em 03 de janeiro de 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal, v. 11, n. 123, jul/2006. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2006.
- _____. Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, v. 29, Ago/2006. Periodicidade irregular. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2006.
- BRASIL. Decreto-lei nº200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BREWER, Gene; MARANTO, Robert. Comparing the roles of political appointees and career executives in the U.S. Federal Executive Branch. *American Review of Public Administration*, v. 30, n. 1, p. 69-88, mar/2000.
- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Biblioteca de Ciências Sociais.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>.
- _____. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- GOUVEA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- LIND, Nancy. Anthony Downs' life cycle theory of organizations: an empirical test. *Southeastern Political Review*, n. 19, p. 228-247, 1991.
- MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- NISKANEN, William A., Junior. *Bureacracy and public economics*. 2ª edição. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. Tradutor: Pedro Maia Soares. São Paulo: Sumaré, 1994.

_____. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*. ENAP, v. 119, ano 46, n. 1, pp. 9-42, jan-abril 1995.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Biblioteca de Ciências Sociais.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: BasicBooks, 1989.

Resumo – Resumen – Abstract**O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia***Clarice Gomes de Oliveira*

As teorias sobre a burocracia governamental e seu comportamento fornecem diferentes abordagens teóricas e diferentes interpretações. A partir da tipologia de agentes burocráticos criada por Anthony Downs (1967), esse trabalho analisa os servidores públicos federais brasileiros e sua postura face ao trabalho. Com a aplicação de questionários a um grupo de servidores, buscou-se verificar a existência e/ou pertinência dos tipos descritos como alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Os dados obtidos foram tratados pela técnica de análise de aglomerados. Os resultados encontrados apontam que a tipologia possui limites fluidos entre um perfil de burocrata e outro, acenando para a necessidade de se repensar as concepções sobre a burocracia governamental e aprofundar os estudos.

Palavras-chave: Burocracia. Tipologia. Análise de aglomerados.

El funcionario público brasileño: una tipología de la burocracia*Clarice Gomes de Oliveira*

Las teorías acerca de la burocracia su comportamiento proveen diversas interpretaciones. Este trabajo analiza los servidores públicos federales brasileños y su relación con el trabajo empleando la tipología de los agentes burocráticos creada por Anthony Downs (1967). Con la aplicación de sondeos a un grupo de servidores, se buscó comprobar la existencia de los tipos descritos como escaladores, conservadores, defensores, militantes y hombres del estado. Los resultados señalan características de la burocracia diferentes da concepción de Downs.

Palabras-clave: Burocracia. Tipología. Análisis de conglomerados.

The Brazilian civil servant: a typology of bureaucracy*Clarice Gomes de Oliveira*

The behavior of bureaucrats has been studied by several theoretical approaches. This paper builds on Downs' typology of bureaucratic officials (climbers, conservers, advocates, zealots and statesmen) to analyze Brazilian public servants. Questionnaires were applied in order to verify the existence of the typology. Collected data were categorized using cluster analysis. The results show that the division between the bureaucratic profiles is not clear. The obtained clusters reveal characteristics of different bureaucratic roles that were not predicted by Downs.

Key-words: Bureaucracy. Typology. Cluster analysis.

Clarice Gomes de Oliveira

É especialista em políticas públicas e gestão governamental, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: <clarice.oliveira@enap.gov.br>