

RSP



Revista — do — Serviço Público

Vol. 65, nº 4
Out/Dez 2014
ISSN: 0034-9240

Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico
Peter Evans e James E. Rauch

Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013)
Felix Lopez; Maurício Bugarin e Karina Bugarin

Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas
Gabriela Spanghero Lotta; Roberto Rocha Coelho Pires e Vanessa Elias Oliveira

Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS
Luciana Leite Lima; Luciano D’Ascenzi; Gianna Vargas Salgado Dias e Renata Bruscatto

A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base
Breyner Ricardo de Oliveira

RSP Revisitada
As carreiras profissionais no serviço público
Ernani da Mota Rezende

Enap



Brasília – 2014

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sérgio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa David de Oliveira

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) – Espanha; Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT) – Estados Unidos; Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina; Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS) – Chile.

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa David de Oliveira, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Expediente

Editor responsável: Pedro Luiz Costa Cavalcante. *Editora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões. *Editores executivos:* Márcia Knop e Flavio Schettini Pereira. *Colaboradores:* Carolina da Cunha Rocha e Pedro Lucas de Moura Palotti. *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Tradução:* Ricardo Avelar de Souza (Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda). *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina. (servidores da Enap)

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – Enap

Enap

© ENAP, 2014

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

www.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

- Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico
Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth 407
Peter Evans e James E. Rauch
- Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013)
Turnover rates for higher management posts in the Brazilian federal civil service from 1999 to 2013 439
Felix Lopez; Maurício Bugarin e Karina Bugarin
- Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas
Mid-Level Bureaucrats: new perspectives on traditional actors in policy production 463
Gabriela Spanghero Lotta; Roberto Rocha Coelho Pires e Vanessa Elias Oliveira
- Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS
Bureaucracy and public policy: the implementation of the National Policy of Humanization in basic health units in the city of Porto Alegre (Brazil) 493
Luciana Leite Lima; Luciano D’Ascenzi; Gianna Vargas Salgado Dias e Renata Bruscatto

A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base	
The implementation of the <i>Bolsa Família</i> Program and the educational conditionality: the role played by street-level bureaucrats	517
<i>Breyner Ricardo de Oliveira</i>	
<i>RSP Revisitada: As carreiras profissionais no serviço público</i>	545
<i>Ernani da Mota Rezende</i>	

Caro(a) leitor(a),

A Revista do Serviço Público (RSP) encerra 2014 com uma edição especial sobre o tema *Burocracia e políticas públicas*. Provenientes da chamada pública para artigos lançada em março desse ano, os trabalhos aqui reunidos investigam o perfil e o papel do corpo funcional público, bem como sua relevância na determinação das diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. O tema burocracia é de grande importância para a Enap, sendo, inclusive, objeto de pesquisa em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadores associados de outras organizações de ensino e pesquisa, com o objetivo de compreender melhor o funcionamento da burocracia pública federal no País. Nossa intenção é disseminar informações qualificadas que contribuam para o debate sobre o tema no Brasil.

O primeiro artigo é a tradução de um trabalho clássico de Peter Evans e James Rauch, publicado originalmente no periódico *American Sociological Review*, em 1999. O artigo analisa as relações entre as características da burocracia e o crescimento econômico – *Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico*. É utilizada uma amostra de 35 países em desenvolvimento, durante o período de 1970 a 1990. Os autores criam o que chamam de “escala de *weberianismo*” para mensurar o quanto as instituições utilizam recrutamentos meritocráticos e carreiras estruturadas. O trabalho aponta que essas características “weberianas” reforçam de modo significativo as perspectivas de crescimento econômico.

Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013) é o segundo artigo da edição. O trabalho analisa dados sobre ocupação e rotatividade dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) da administração federal brasileira, explorando as diferenças entre governos, entre áreas de políticas públicas e entre níveis hierárquicos. Entre outros achados, o trabalho mostra que a rotatividade tem momentos de pico, que são os primeiros anos de governo dos presidentes, e que os cargos mais altos na hierarquia sofrem maior rotatividade.

Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas é o nosso terceiro artigo. O objetivo é apresentar os resultados de uma revisão de literatura nacional e internacional sobre burocratas de médio escalão (BME). O trabalho analisou a burocracia de médio escalão em relação a seus papéis e funções; às perspectivas analíticas a partir das quais é observada; e a sua atuação nas políticas públicas setoriais. Os autores defendem que os BMEs merecem maior

atenção nas análises dos processos de produção de políticas públicas, e apontam as ausências na literatura nacional no que tange à relevância e centralidade desse ator.

Analisar a implementação da política nacional de humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre/RS é o objetivo do quarto artigo – *Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS*. Os autores focaram a análise no uso da discricionariedade pelos implementadores da política, investigando como suas decisões e ações contribuíram para a adaptação e redesenho da política pública. De acordo com o trabalho, diante da falta de treinamento nos marcos da política, da percepção de carência de recursos e do baixo grau de apoio, os implementadores criaram uma visão do que seria “humanizar” os serviços a partir das preferências e necessidades locais.

A influência dos implementadores na política também é analisada no artigo *A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base*. O trabalho avalia a implementação do Programa Bolsa Família na cidade de Belo Horizonte/MG sob a perspectiva da condicionalidade educacional, a partir dos agentes de base (*street-level bureaucrats*). As entrevistas realizadas pelo autor apontam que há tipos diferentes de interação, explicados pelas distintas percepções, valores e interpretações que os atores constroem quando desempenham suas funções.

Para este número especial, a seção RSP Revisitada resgata o trabalho de Ernani da Mota Rezende – *As carreiras profissionais no serviço público* –, vencedor do concurso de monografias de 1940, na categoria “Regulamentação das carreiras profissionais”. Ao analisar o sistema de remuneração da época, o autor detectou algumas falhas e propôs alternativas, as quais acreditava serem mais justas e equitativas que o sistema em vigor, e mais capazes de estimular os empregados, tanto pelo fato de melhor remunerá-los ao desempenhar funções mais elevadas quanto por antecipar a promoção dos que mais trabalhavam. Os temas tratados são, até hoje, discutidos na área de gestão de pessoas, tais como diferenças salariais entre as carreiras e entre os setores público e privado, nomeações e critérios para a promoção funcional.

Ao compartilhar com o público da Revista os estudos produzidos nesse número especial, esperamos contribuir com o debate sobre as características da burocracia e seus impactos sobre as políticas públicas.

Boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da Enap

Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico¹

Peter Evans

Universidade da Califórnia, Berkeley (EUA)

James E. Rauch

Universidade da Califórnia, San Diego (EUA)

Tradução: *Ricardo Avelar de Souza (Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda)*

O papel das estruturas da autoridade burocrática para a potencialização do crescimento econômico tem sido uma preocupação sociológica desde as contribuições clássicas de Max Weber, de quase 100 anos atrás. Utilizando um conjunto de dados recente e original, foram examinadas as características das principais instituições econômicas estatais e os registros de crescimento em uma amostra com 35 países em desenvolvimento durante o período compreendido entre 1970 e 1990. A “Escala de Weberianismo” utilizada oferece uma medida simples do grau no qual essas instituições empregam recrutamento meritocrático e oferecem carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação

¹ Texto originalmente publicado na *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, out. 1999, p. 748-765, sob o título “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberia’ State Structures on Economic Growth”. Os resultados desse trabalho são oriundos do projeto sobre a Estrutura Burocrática e Performance Econômica, dirigido por Peter Evans e James Rauch. O projeto foi financiado em vários estágios pela Fundação Russel Sage, pelo Centro para Reforma Institucional e Setor Informal, e pelo Departamento de Pesquisa Política do Banco Mundial. Nós agradecemos aos 126 especialistas nos países por sua generosidade em dividir seu conhecimento e *expertise* profissional. Os resultados relatados aqui foram produzidos por Linus Huang e John Tabolt, que trabalharam sob a direção de Peter Evans e James Rauch. Patrick Heller e Mark Ritchie forneceram uma ajuda imensurável nos estágios iniciais da análise de dados. Pelos comentários nas etapas iniciais deste *paper*, nós agradecemos a Ken Bollen, Meil Fligstein, Trond Petersen, e Erik Olin Wright. Christy Getz participou de maneira indispensável na revisão do manuscrito. Também agradecemos aos dois pareceristas anônimos e ao Editor ASR pelos seus comentários.

de desempenho. Descobriu-se que essas características “weberianas” reforçam, significativamente, as perspectivas de crescimento econômico, mesmo quando controlamos os níveis iniciais de PIB *per capita* e capital humano. Os resultados indicam que essas características “weberianas” deveriam ser incluídas como um fator em modelos gerais de crescimento econômico. Eles também sugerem a necessidade de maior atenção, pelos *policy makers*, para a construção de burocracias aprimoradas; e de mais pesquisas, pelos cientistas sociais, sobre as variações em como as burocracias estatais se encontram organizadas.

Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth

The role of bureaucratic authority structures in facilitating economic growth has been a sociological concern since Max Weber’s classic contributions almost 100 years ago. Using a recent and original data set, we examine the characteristics of core state economic agencies and the growth records of a sample of 35 developing countries for the 1970-1990 period. Our “Weberianness Scale” offers a simple measure of the degree to which these agencies employ meritocratic recruitment and offer predictable, rewarding long-term careers. We find that these “Weberian” characteristics significantly enhance prospects for economic growth, even when we control for initial levels of GDP per capita and human capital. Our results imply that “Weberianness” should be included as a factor in general models of economic growth. They also suggest the need for more attention by policymakers to building better bureaucracies and more research by social scientists on variations in how state bureaucracies are organized.

Explicar transformações econômicas em nível nacional é uma preocupação sociológica clássica, bem como objeto central da análise econômica. Existem várias maneiras de abordar essa tarefa. Contudo, uma das mais desafiadoras envolve a tentativa de analisar o papel que as instituições públicas têm no fomento (ou impedimento) do crescimento econômico.

O crescimento depende de governança. Decifrar a relação entre as estruturas administrativas e os níveis cambiantes de produção econômica é, portanto, uma preocupação constante tanto dos teóricos quanto dos empíricos. Em 1997, o Banco Mundial tomou novamente para si essa tarefa mediante um *Relatório do Desenvolvimento Mundial* chamado “O Estado em um mundo mutável”. Tanto a escolha do tema quanto o conteúdo do relatório significaram uma importante mudança no pensamento sobre o papel do Estado dentro do “*status quo* do desenvolvimento”. Explicar por que alguns Estados burocráticos são mais eficientes que outros parece ter mais importância que a condenação de excessos vinculados à intervenção estatal. A adoção dessa pauta demanda que tornemos a explorar os argumentos clássicos sobre a eficácia comparativa das diferentes formas de organização administrativa. É, sem dúvida, uma oportunidade para a sociologia contribuir para o entendimento das diferenças internacionais nas taxas de crescimento econômico.

Entre os argumentos clássicos que precisam ser considerados, em conjunto com evidências sistematicamente comparadas, a análise de Weber sobre a burocracia é talvez o mais forte candidato para tal. No começo do século, Weber ([1904-1911] 1968), em seus ensaios em *Economia e Sociedade*, argumentou em defesa do valor fundamental da burocracia como uma das fundações institucionais do crescimento capitalista. Subsequentes análises históricas comparativas (p. ex.: POLANYI, [1944] 1957) reverberaram as afirmações de Weber, mas a tese da “burocracia como ferramenta de crescimento” teve sempre que bater-se contra a visão smithiana, historicamente anterior e ideologicamente poderosa, de que o governo, independentemente de sua forma organizacional, era inimigo do crescimento, tão logo sua ação perpassasse a proteção dos direitos de propriedade².

Nos anos 1970 e 1980, a economia política neoclássica e a análise da escolha racional forneciam um novo reforço analítico para a perspectiva smithiana (cf. BUCHANAN, TOLLISON, e TULLOCK, 1980; COLCLOUGH e MANOR, 1991; COLLANDER, 1984; KRUEGER, 1974).

² Por “smithiana” entende-se a visão comumente entendida de “*laissez-faire*” do papel do governo que é usualmente atribuída a Adam Smith. A visão de Smith era, na verdade, mais sofisticada, incluindo, por exemplo, uma apreciação da importância da provisão pública de uma escala de bens coletivos.

Estudos de caso sobre *rent-seeking* e sobre Estados “predatórios” complementaram esses argumentos analíticos com embasamento empírico igualmente forte (p. ex., BATES, 1981; KLITGAARD, 1988). Infelizmente, na pressa de evitar os perigos da intervenção estatal, a questão sobre quais estruturas de Estado são melhores para promover o crescimento econômico foi facilmente esquecida.

Contudo, a partir dos anos 1990, economistas (e não os sociólogos, como seria de se imaginar) começaram a debruçar-se sobre os dados internacionais que demonstravam a importância de examinar melhor a organização dos Estados. Seus resultados mostraram diversas medidas de “qualidade governamental” que estariam fortemente associadas ao crescimento econômico (KNACK e KEEFER 1995; MAURO 1995). Essa literatura, que crescia rapidamente, sugeriu que as visões neoclássicas de desempenho governamental eram, por demais, simplistas. No entanto, talvez devido à ausência de sociólogos na discussão, carecia ainda de um modo para descrever o que seria um “bom governo”.

Análises empíricas contemporâneas de *rent-seeking* e corrupção frequentemente empregam o termo “burocracia” em sua conotação pejorativa comumente encontrada no cotidiano, em vez do sentido weberiano de um conjunto de organizações administrativas com características estruturais específicas. Weber entendia a burocracia como um tipo de estrutura organizacional especial, estabelecida em contraste às antigas formas de governo patrimonial e prebendária, e não como um amontoado de agentes do Estado.

A perspectiva weberiana não nega os efeitos positivos do fortalecimento de instituições de mercado, mas ela postula que as organizações públicas burocraticamente estruturadas, usando seu conjunto próprio de procedimentos de tomada de decisão, são um complemento necessário aos arranjos institucionais baseados no mercado³. Mais precisamente, Weber argumentou que organizações administrativas públicas caracterizadas por recrutamento meritocrático e por carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho serão mais eficientes na facilitação do crescimento capitalista do que outras formas de organização estatal. Essa hipótese não pode ser dispensada pelo simples fato da descoberta de que as pessoas que se denominam burocratas tenham envolvimento em movimentos para obtenção de favoritismo político ou que

³ O espírito da perspectiva weberiana é, pelo menos parcialmente, capturado nas asserções de cunho “novo institucionalista” de Williamson (1985) de que sistemas de produção complexos são os que provavelmente exigem a mistura (essencialmente não mercadológica) de estruturas governamentais com transações de mercado mais tradicionais. Mas a aplicação da perspectiva de Williamson tem sido geralmente limitada a análises sobre as relações entre firmas privadas e é raramente utilizada em estudos de burocracias estatais.

governos corruptos tenham solapado o crescimento econômico. Abordar a “hipótese do estado weberiano” significa responder à seguinte pergunta: “Os países cujos aparatos administrativos aproximam-se mais de formas de organização burocrática são caracterizados por maiores taxas de crescimento econômico?”. Por algum motivo, estudiosos do desenvolvimento econômico não têm encontrado os incentivos necessários para gerar uma resposta empírica sistemática para essa questão aparentemente simples. Nossa pesquisa representa um esforço inicial para preencher essa lacuna.

Usando um conjunto original de dados, examinamos o efeito sobre o crescimento econômico de certos aspectos estruturais que foram elementos-chave na caracterização original de burocracia para Weber. A “Escala de Weberianismo” aqui utilizada oferece uma medida simples do grau no qual as agências estatais centrais são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho.

Literatura recente

A literatura sobre o papel que o Estado burocrático tem ao promover ou atrasar o crescimento econômico varia entre estudos de casos detalhados sobre certas agências em certos países e análises internacionais que utilizaram representações estatísticas de muitos países. Tradicionalmente, os cientistas políticos dominaram a produção de estudos de caso (por exemplo, STEPHAN, 1978; WATERBURY, 1983), enquanto os sociólogos focaram-se mais em análises internacionais (por exemplo, DELACROIX e RAGIN, 1981; RUBINSON, 1977; SNYDER e KICK, 1979). Recentemente, o interesse entre os economistas pelas análises internacionais expandiu substancialmente a produção de estudos internacionais estatísticos. O principal estímulo para esse renovado interesse foi o surgimento da “teoria de crescimento endógeno”, que oferece apoio teórico formal para a proposição de que fatores institucionais podem ter efeito fundamental sobre as taxas de crescimento (cf. LUCAS, 1988; ver também, por exemplo, ROMER, 1986, 1990, 1994).

A perspectiva de crescimento endógeno legitimou um amplo conjunto de análises internacionais por intermédio de estudos realizados por economistas que examinaram o impacto de uma multiplicidade de variáveis não econômicas sobre as taxas de crescimento econômico (ver CROWLEY *et al.*, 1998). Em um dos primeiros e mais influentes estudos, Barro (1991) enfatizou o papel negativo do governo, ao salientar o impacto negativo das despesas governamentais (como uma parte do PIB) sobre as taxas de crescimento.

O que a literatura sociológica precedente e a atual literatura econômica internacional não detinham era a possibilidade de abordar seriamente a questão

de como variações na forma de organização governamental poderiam afetar o dinamismo econômico. Argumentos da literatura sociológica inicial foram formulados em termos do conceito dúbio de “força estatal”, com as receitas e despesas governamentais oferecidas como indicadores para “força estatal” (p. ex., RUBINSON, 1977). As regressões internacionais dos novos modelos de crescimento endógeno incluíram indicadores ainda mais insatisfatórios, como a utilização do número, com base anual, dos assassinatos ou revoluções como indicadores para a estabilidade política (BARRO, 1991).

Nem os economistas, nem os sociólogos (estranhamente) orientaram suas análises internacionais para as diferenças organizacionais. Contudo, desenvolveu-se uma literatura que voltou a atenção para as estruturas burocráticas acordes à hipótese weberiana. Essa literatura foi construída em torno de estudos de caso detalhados sobre países individuais, e focou-se principalmente em uma única região. O clássico estudo de Johnson (1982) sobre o Ministério de Comércio Exterior e Indústria (Miti) do Japão durante os anos de ouro da industrialização japonesa liderou o caminho na área. O retrato traçado por Johnson foi, de forma surpreendente, consistente com a perspectiva weberiana. Estudos subsequentes sobre a Coreia (AMSDEN, 1989) e Taiwan (WADE, 1990) reforçaram essa nova literatura⁴. Devido ao fato de os “Tigres Asiáticos” descritos nesses estudos terem sido também as nações mais bem-sucedidas economicamente durante os anos 1970 e 1989, eles criaram um forte caso *prima facie* a favor da hipótese weberiana. No começo dos anos 1990, até mesmo o Banco Mundial (1993) pareceu juntar-se ao coro com seu relatório *Milagre do Leste Asiático*, que enfatizava o papel positivo das burocracias do Leste Asiático na espetacular industrialização da região (veja também CAMPOS e ROOT, 1996; CHENG, HAGGARD e KANG, 1995; KOH, 1995; QUAH, 1993). Entretanto, o argumento continuou a existir basicamente nos estudos de caso. Permanecia, então, a questão sobre a possibilidade de a hipótese weberiana ser substanciada com um conjunto maior de evidências sistemáticas.

Durante os anos 1990, a literatura de estudos de caso foi complementada por esforços para conectar variações no caráter de burocracias estatais ao desempenho econômico por meio de análises quantitativas internacionais. Economistas, em vez de sociólogos, assumiram a liderança no desenvolvimento de um foco mais organizacional. Um novo conjunto de estudos utilizou avaliações comercialmente

⁴ Simultaneamente, outras literaturas complementares começaram a apontar os pontos fracos das instituições públicas como uma barreira principal para o crescimento na África subsaariana (cf. BATES, 1989; CALLAGHY, 1989; EASTERLY e LEVINE, 1997; BANCO MUNDIAL, 1994, 1997).

disponíveis sobre variações nos governos nacionais, que vinham sendo utilizadas pelos empresários há algum tempo⁵. A validade metodológica e a confiabilidade dessas medidas encontravam-se abertas ao debate, já que os serviços de classificação que os proviam ofereciam pouca explicação sobre como seus dados eram obtidos ou por que razão eles deveriam ser considerados confiáveis. Os dados pareciam ser baseados principalmente nas avaliações de consultores, mas os fundamentos segundo os quais esses consultores eram selecionados não eram normalmente especificados, e questões metodológicas não eram, claramente, uma preocupação fundamental⁶. A validade dessas classificações, como determinantes independentes do crescimento econômico, também era suspeita. A maior parte dos componentes das classificações apresentava claramente polos “bons” e “ruins” – maior ou menor corrupção, maior ou menor burocracia, maior ou menor “qualidade” de burocracia, e assim por diante. Devido ao fato de que os avaliadores estavam cientes do desempenho econômico dos países que eles avaliavam, a tendência de atribuir “boas” classificações para países de alto desempenho e “más” classificações para os de baixo desempenho era como “construir” uma correlação entre as classificações e o crescimento econômico.

Apesar de suas falhas, essas classificações proporcionaram uma maneira de comparar burocracias através de um amplo conjunto de países, e elas pareceram produzir resultados que confirmaram a importância das variações através das burocracias nacionais, ao explicar variações no crescimento econômico. Mauro (1995), utilizando classificações sobre “corrupção” e “burocracia” da *Business International*, descobriu que a variação nessas classificações era significativamente associada a níveis elevados de investimento que, por sua vez, eram um dos mais óbvios e poderosos instrumentos de prognóstico de crescimento econômico. Knack e Keefer (1995) utilizaram as classificações do International Country Risk Guide (ICRG) e do Business and Environmental Risk Intelligence (Beri), e eles também descobriram que essas classificações estavam diretamente relacionadas a variações no crescimento da renda *per capita*⁷.

⁵ International Country Risk Guide (ICRG), Business and Environmental Risk Intelligence (Beri), e Business International estão entre os mais proeminentes exemplos de tais avaliações.

⁶ Do ponto de vista de um investidor procurando pela melhor avaliação atual sobre as perspectivas de retornos futuros em um determinado local, a principal vantagem dos dados fornecidos por esses serviços de classificação é sua pontualidade. ICRG, por exemplo, fornece classificações mensais para 130 países em uma variedade de indicadores políticos e econômicos. Nenhum estudo puramente acadêmico chegaria perto de oferecer tal informação tão imediatamente.

⁷ La Porta *et al.* (1999) oferece uma excelente discussão sobre a qualidade das instituições governamentais; porém, seu foco está orientado para os elementos determinantes da qualidade e do desempenho, em vez de focar-se nos seus efeitos sobre o crescimento econômico.

O uso de dados sobre variações em burocracias estatais provê aos estudos recentes uma clara vantagem sobre os trabalhos anteriores, que tiveram que basear-se e confiar em medidas brutas, como despesas governamentais agregadas, ou indicadores genéricos, como o número de assassinatos. O fato de os estudos recentes encontrarem constantes correlações entre desempenho burocrático e crescimento econômico serve de alento para a tentativa de refinar a compreensão das raízes do "desempenho econômico". Contudo, mesmo essa nova geração de estudos continua prisioneira dos métodos disponíveis. Esforços convincentes para julgar a validade empírica da hipótese weberiana devem ser iniciados com informações sobre como a estrutura das burocracias estatais varia entre os países, que é o que, neste trabalho, tratamos de fazer.

Conectando estruturas burocráticas e crescimento

Análises contemporâneas das estruturas burocráticas comparativas necessitam ir além de Weber, porém as caracterizações de Weber oferecem um ponto de partida simples e acessível para pesquisas comparativas. Ao contrastar a burocracia com formas anteriores de organização, Weber salientou um número de pontos que podem ser empregados a fim de avaliar empiricamente dados de forma relativamente objetiva. Este trabalho enfatiza dois desses pontos. O primeiro é a importância do recrutamento meritocrático, que idealmente é baseado em uma combinação entre educação e verificação (GERTH e MILLS, 1958, p. 241; PARSONS, 1964, p. 333, 339). O segundo é uma evolução previsível para a carreira profissional, que proveja gratificações tangíveis e intangíveis de longo prazo para aqueles indivíduos recrutados para a burocracia (GERTH e MILLS 1958, p. 200-203; PARSONS, 1964, p. 334-335; STINCHCOMBE, 1974). Poderíamos ter escolhido outras características weberianas⁸. Uma vantagem do recrutamento meritocrático e da gratificação/evolução previsível de carreira é que essas características são relativamente fáceis de serem traduzidas em simples medidas que podem ser avaliadas por vários países. Por isso, focar-se nelas facilita a realização de testes empíricos. Além disso, conexões teóricas plausíveis podem ser estabelecidas entre essas características e a habilidade organizacional melhorada para entregar os

⁸ Porque as características escolhidas para o foco do trabalho consistem em um conjunto parcial daquelas descritas por Weber, salientar outras características pode produzir resultados diferentes. Por exemplo, tomada de decisão por regras, que é claramente uma característica do modelo burocrático, pode ser uma espada de dois gumes, melhorando a previsibilidade e eficiência até certo ponto, mas produzindo rigidez e esclerose organizacional quando continuada além do ponto. O mesmo argumento poderia ser aplicado à ideia de que cada escritório no aparato do Estado deveria mostrar âmbitos estritamente definidos e que não apresentassem sobreposição.

bens coletivos que constituem a potencial contribuição do Estado para o crescimento econômico. O recrutamento meritocrático não só aumenta a probabilidade de garantir pelo menos um mínimo de competência, mas também ajuda a gerar coerência corporativa e *esprit de corps*, que, por sua vez, pode-se argumentar, possui efeitos substantivos na motivação dos indivíduos que atuam como servidores públicos. Burocratas que se veem como tendo se juntado aos seus *confrères* no poder, por virtude da posse de habilidades similares, são mais propensos a internalizar normas e objetivos compartilhados do que aqueles que sabem que devem seu cargo a um favor de um parente ou patrono em particular. A identificação com colegas e com a própria organização propicia também a internalização de custos intangíveis, aumentando a eficácia do monitoramento das atividades corruptas que subvertem os objetivos organizacionais.

Oferecer carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho pode também aumentar a competência nesse longo prazo; contudo, independente de seus efeitos sobre a competência, tais carreiras aumentarão a coerência corporativa. Igualmente, a perspectiva previsível de gratificações de carreiras de longo prazo reduz a relativa atratividade de rápidos retornos disponíveis por meio das práticas de corrupção individuais. Isso é obvio na medida em que um dos aspectos das carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho são os salários competitivos. É igualmente claro que as carreiras que oferecem a expectativa de várias promoções relacionadas ao desempenho e conformidade com as regras organizacionais criam desincentivos ao comportamento corrupto, especialmente se tal comportamento minar os objetivos da organização. Os custos de quebrar as regras da organização são diretamente proporcionais à longevidade esperada de participação na organização e às gratificações esperadas para a longevidade⁹. Em geral, recrutamento meritocrático e evolução previsível de carreiras deveriam ajudar a estruturar os incentivos dos burocratas individuais, de modo que haja melhoria na habilidade da organização que eles administram para buscar, de modo efetivo, os objetivos de longo prazo¹⁰.

⁹ Stinchcombe (1974, p. 134-135, 147-148) foca no meio industrial em vez das burocracias administrativas, porém fornece uma relevante análise do papel das carreiras na formação de motivações individuais.

¹⁰ Recrutamento meritocrático e evolução de carreiras não são as únicas características estruturais que podem ser postuladas para melhorar o desempenho organizacional de burocracias estatais. Em *Embedded Autonomy*, Evans (1995) argumenta que a plena contribuição potencial das burocracias estatais para acumulação de capital é provável de ser realizada somente quando a coerência corporativa, fornecida pelas características weberianas, é combinada com denso conjunto sistemático de vínculos com a classe empreendedora. Em uma tendência diferente, teóricos da “Nova Administração Pública” destacariam mecanismos de “imitação de mercado” como “pagamento por desempenho” (ver BARZELAY, 1997; HOOD e JACKSON, 1991; MILGROM e ROBERTS, 1992; OLSEN e PETERS, 1996).

Se aceitarmos o argumento de que esses aspectos estruturais contribuem para uma burocracia mais competente, coesa e intencional, será plausível a existência de uma miríade de caminhos causais que levem a maiores taxas de crescimento econômico. Os horizontes temporais ampliados, associados a carreiras previsíveis e gratificantes, aumentaram a propensão da burocracia a advogar investimentos na infraestrutura do setor público, em vez de despesas com consumo. O retorno dos investimentos com infraestrutura do setor público depende essencialmente de sua "sistematicidade"; por isso, a coerência corporativa deveria melhorar sua eficácia. Da mesma forma, a redução das práticas de maximização individual (ou seja, corrupção) deveria, por sua vez, reduzir sobre o setor privado o imposto implícito que tal prática representa.

Relações difusas podem apresentar a mesma ou até superior importância. A maior parte da literatura de estudos de caso sobre "estados desenvolvimentistas" orienta-se, principalmente, para o papel das burocracias estatais em evocar taxas mais altas de investimento privado (p. ex., AMSDEN, 1989; EVANS, 1995; JOHNSON, 1982; WADE, 1991; BANCO MUNDIAL, 1993). Obviamente, empreendedores racionais e avessos ao risco evitarão fazer investimentos de longo prazo em empresas e equipamentos, se eles se depararem com uma burocracia corrupta e imprevisível e que não ofereça investimentos públicos complementares. Pela mesma razão, percepções compartilhadas sobre burocracia estatal como confiável, previsível, minimamente competente e comprometida com o crescimento de longo prazo fazem com que os investimentos pareçam menos arriscados.

Burocracias competentes podem ajudar os empreendedores individuais a superar problemas de coordenação, o que pode vir a ser fundamental para que novas atividades sejam suscitadas. Elas também podem transformar recursos de informação em ativos públicos, de maneira a aumentar a probabilidade e eficácia de investimentos (ver RODRIK, 1995). Por exemplo, quando empresários em pequenos países estão tentando entrar no mercado mundial, ações coletivas para reunir informações sobre mercados externos e impor padrões entre os produtores locais podem conferir importantes vantagens. Burocracias respeitadas poderiam agir como "corretores honestos" na superação de problemas de ações coletivas entre os exportadores. Uma versão mais sólida desse argumento veria a própria burocracia reunindo e coletando informações, e fornecendo conselhos e incentivos que auxiliem firmas locais a melhor percorrer seu caminho no labirinto dos mercados mundiais que, a diário, sofrem mudanças¹¹.

¹¹ Segundo Keesing (1988), esse é essencialmente o papel das burocracias que promovem o comércio nos quatro tigres asiáticos. Ver também Rodrik (1995).

Escolher entre os vários caminhos que podem explicar a conexão entre a burocracia estatal coerente e o crescimento econômico competente seria uma tarefa desafiadora e interessante; contudo, esse não é o objetivo do presente trabalho. Pretende-se aqui estabelecer o vínculo básico entre estruturas burocráticas e crescimento econômico, fornecendo, portanto, incentivo adicional para a exploração de mecanismos alternativos que possam explicar semelhante conexão¹².

Para reiterar tal propósito, avaliou-se o efeito de um conjunto particular de estruturas burocráticas; não procuramos realizar uma avaliação abrangente de todos os aspectos da estrutura burocrática passíveis de melhoria no concernente ao desempenho econômico. Foram selecionados o recrutamento meritocrático e a evolução de carreiras devido às fortes reivindicações desses aspectos na literatura e também porque eles constituem um conjunto de características estruturais, empiricamente identificáveis e teoricamente plausíveis, que oferecem um bom ponto de partida para a demonstração do valor de se fazer nova pesquisa sobre as consequências econômicas das variações nas estruturas burocráticas.

A estratégia utilizada para conectar estruturas burocráticas e crescimento econômico difere das de Weber. Weber estava interessado em mudanças históricas de longo prazo nas formas organizacionais. O presente trabalho se interessa por comparações interseccionais no período contemporâneo. A proposição empírica aqui feita é simples. Prevê-se que países cujas estruturas burocráticas incorporaram os aspectos weberianos terão experimentado mais crescimento econômico rápido nos 20 anos compreendidos entre os anos 1970 e 1990, do que aqueles em que tais aspectos não foram completamente adotados.

¹² Existe outro conjunto de argumentos na literatura que postula um papel mais central para burocracias estatais na formação das trajetórias nacionais de investimentos e crescimento. Tais argumentos envolvem tanto as habilidades dos governos de estimular empresários a investir maiores quantias de seus lucros ao “discipliná-los” (cf. AMSDEN, 1989), quanto a habilidade das agências públicas de estimular formas de investimentos mais arriscadas, porém mais gratificantes por intermédio de subsídios seletivos e proteção contra concorrência externa (cf. AMSDEN, 1989; ERNST e O’CONNOR, 1992; EVANS, 1995; WADE, 1990). Enquanto esses argumentos são plausíveis, eles claramente necessitam mais do que a mínima competência por parte da burocracia. Na medida em que esses argumentos são aplicados, o caso, pela importância de estruturas burocráticas, torna-se muito mais importante; contudo, a plausibilidade teórica da hipótese weberiana não depende desse argumento mais consolidado em relação ao papel das instituições públicas de fazer o crescimento possível.

Dados

A ausência de medidas comparáveis de estruturas burocráticas para um conjunto substancial de países é um dos principais impedimentos para a avaliação dos efeitos da variação da burocracia sobre o crescimento econômico. Decidimos que somente pela coleta de dados recentes e originais seria possível ultrapassar tal obstáculo. O “conjunto de dados do Estado weberiano”¹³ que foi coletado é construído com base nas avaliações, passíveis de comparação, de especialistas sobre as estruturas burocráticas em 35 países, laboriosamente reunidas por um período de quase três anos (1993-1996).

A amostra começa com os 30 países “semi-industrializados” identificados por Chenery (1980) e foi complementada com cinco países mais pobres. Partimos da amostra de Chenery por três motivos. Para começar, estimou-se que os recursos disponíveis não permitiriam a coleta de dados para mais do que 35 países, então a amostra de Chenery tinha o tamanho certo. Em segundo lugar, havia o interesse de entender variações no crescimento entre países em desenvolvimento, em vez de entre países em desenvolvimento e países com indústria avançada. Ambicionou-se incluir países que ainda estavam enfrentando a questão da transformação industrial durante o período considerado. A amostra de Chenery forneceu uma variedade considerável de países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, procurávamos suficiente diversidade de variações de “weberianismo”. Mesmo não existindo dados sistemáticos disponíveis sobre o “weberianismo” *per se*, sabia-se que variações no “desempenho burocrático” eram muito mais abundantes entre países em desenvolvimento do que em países industrializados. Essa última consideração foi também um motivo para incluir alguns países pobres demais para terem sido considerados na amostra de Chenery. Dados sobre o desempenho burocrático mostraram que a exclusão de países mais pobres deixaria a amostra insuficiente para o espectro inferior da distribuição sobre desempenho burocrático e, portanto, poderia deixar também a amostra insuficiente para o baixo nível de weberianismo (ver RAUCH e EVANS, 1999, p. 8-9, Fig. 1b, 1c). A seleção dos países pobres a serem incluídos foi direcionada pelo desejo de aumento da representação do Caribe, do Sul da Ásia e da África subsaariana, e por acreditar que existiam especialistas sobre as burocracias desses países em número suficiente, para permitir que fossem encontrados pelo menos três deles para cada um dos países¹⁴. A amostra resultante dos 35 países representa as maiores

¹³ A discussão do conjunto de dados weberianos é desenhada principalmente por Talbot (1997).

¹⁴ Os cinco países adicionados à amostra de Chenery foram: Haiti, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka e o Zaire (Congo). Para outras análises da amostra inicial de Chenery, ver Feder (1983) e Esfahani (1991).

regiões do mundo em desenvolvimento e também da faixa sul da Europa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ela também oferece uma variedade de desempenho de crescimento, durante os anos 1970 e 1980, da Coreia do Sul e de Cingapura (que cresceram consistentemente mais de 6% ao ano) até o Zaire (hoje Congo. N.T) (contraíndo mais de 2%). Ao mesmo tempo, a amostra dos países provê uma boa variedade em termos de “desempenhos burocráticos”, como mensurado pelos serviços de classificação comercial (ver RAUCH e EVANS, 1999, p. 8-9, Fig. 1b e 1c).

Auferir medidas de diferentes aspectos da estrutura burocrática em cada um dos países demandou a cooperação de um grande número de especialistas, cada qual com conhecimento específico da burocracia estatal de um país em particular. Coletar as respostas foi laborioso, mas o nível de colaboração foi tão surpreendente quanto gratificante. Conseguimos, finalmente, reunir respostas de 126 especialistas, sendo que para 32 países foram acionados pelo menos três especialistas e, para os outros três países da amostra (Marrocos, Tailândia e Uruguai), foram acionados dois especialistas. Os especialistas foram escolhidos a partir de uma combinação de estudiosos conhecidos por suas pesquisas sobre a burocracia de cada país, agentes da burocracia local com reputação de ter uma ampla perspectiva da estrutura administrativa de seu país, e profissionais que trabalham com essa questão em organizações multilaterais. Juntos, os especialistas, na amostra do presente documento, representam uma porção substancial da literatura publicada sobre burocracias estatais para os países da amostra¹⁵.

As avaliações dos especialistas foram estruturadas por meio de um questionário com respostas fechadas¹⁶. Ao responder às questões com resposta fechada, foi pedido aos especialistas para, primeiramente, identificar as agências estatais centrais que tinham o papel mais importante na formulação de políticas econômicas, e depois responder às questões sobre elas¹⁷. Pensou-se que a estrutura das principais agências econômicas provavelmente exercia influência sobre o crescimento econômico. Além disso, porque os estudos de caso dos países mostraram que há usualmente variação substancial entre as agências, conseguir

¹⁵ Para discussão mais detalhada da distribuição dos diferentes tipos de especialistas nos países, ver Talbot (1997, Tabela 2).

¹⁶ Todos os especialistas foram encorajados a fornecer comentários e materiais adicionais, e a maioria assim o fez. Esse material adicional foi revisado durante a codificação das questões com resposta fixa, mas não foram analisados separadamente no presente documento.

¹⁷ Especificamente, os especialistas foram solicitados a “listar as quatro principais agências na burocracia estatal central” na ordem de seu poder de modelar a política econômica geral.

uma forma de mensuração que focasse nas agências mais importantes fazia sentido. Questões relevantes para a burocracia estatal geralmente acompanhavam aquelas focadas nas principais agências econômicas¹⁸.

Os especialistas nos países não foram instados a avaliar o desempenho ou a qualidade da burocracia. Em vez disso, o questionário focou-se em aspectos descritivos específicos da burocracia, que estão sujeitos à inferência objetiva. Esses aspectos descritivos foram, então, combinados para construir uma medida simples que refletisse a estrutura burocrática weberiana construída sobre o recrutamento meritocrático e evoluções de carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho.

Devido ao fato de as estruturas burocráticas serem notoriamente resistentes às mudanças, ficamos seguros ao assumir que as diferenças descobertas entre as estruturas burocráticas caracterizariam a situação vigente no começo do período (e que provavelmente vigora desde antes dos anos 1970) e foram, portanto, temporariamente antecedentes ao crescimento durante o período dos anos 1970 a 1990. Para verificar essas suposições, os especialistas foram instados a não somente prover respostas que caracterizassem todo o período, como também observar qualquer mudança significativa durante o período. Apesar de algumas referências à deterioração na situação dos burocratas ao longo do tempo (particularmente em relação a salários relativos), ficou claro, em seus comentários, que as estruturas burocráticas descritas antecederiam o crescimento econômico dos anos 1970 a 1990¹⁹.

Dez questões foram utilizadas para criar a chamada "Escala de Weberianismo" (ver Apêndice A para discussão sobre a escala e uma lista de itens). A questão inicial indica a importância das agências, em análise, na geração de políticas econômicas. Duas das questões subsequentes (questões 2 e 9 no Apêndice A) mediam a importância de exames para recrutar os funcionários públicos para as principais agências econômicas e para as demais²⁰.

Três das questões abordam temas relacionados às carreiras: se funcionários públicos, uma vez recrutados, têm maior probabilidade de permanecer no serviço

¹⁸ Para o questionário completo, ver Rauch e Evans (1999, Apêndice A). Para a codificação do questionário, ver Talbot (1997, Apêndice A).

¹⁹ Embora as estruturas burocráticas fossem geralmente estáveis durante o período estudado, os comentários dos especialistas indicaram que o começo dos anos 1990 pode ter sido um período de mudança, no qual variadas burocracias foram reestruturadas devido à pressão de agências multilaterais.

²⁰ A questão 9 é, na verdade, uma composição criada pela combinação das respostas às questões 17 e 18 do questionário original.

público (questões 3 e 5) e se ficar no serviço público implica possibilidades de subir na hierarquia (questão 4). Quatro questões adicionais tratavam de gratificações de carreira, tanto em termos de salários, como em prestígio (questões 6, 7, 8 e 10). A Escala de Weberianismo resultante fornece uma medida sucinta e substancialmente plausível dos aspectos burocráticos, que são o foco da pesquisa.

Para descobrir que relação, se houver alguma, pode existir entre esses aspectos e o crescimento econômico dos anos 1970 a 1990, baseamo-nos em medidas de conjuntos de dados padronizados disponíveis para criar a variável dependente do estudo, crescimento em PIB *per capita* de 1970 a 1990, e as variáveis de controle, nível de renda inicial e capital humano preexistente. (Ver Apêndice B para definições e fonte dos dados para as variáveis de controle e dependente). A versão de 1994 (“Mark 5.5”) da *Penn World Tables* de Summers e Heston (1991) forneceu a fonte para a mensuração do PIB real *per capita* nos anos 1965, 1970 e 1990. Como indicador para o capital humano, utilizou-se uma versão atualizada da medida da média de anos de frequência à escola para a população com 25 anos ou mais, de Barro e Lee (1993).

Análise

O objetivo do presente estudo é descobrir se o “weberianismo” tem efeito sobre o crescimento econômico, que é independente dos efeitos de outras variáveis classicamente associadas ao desenvolvimento econômico. Existe uma forte e significativa correlação entre a pontuação na Escala de Weberianismo e o crescimento total do PIB real *per capita* durante o período de 1970 a 1990 ($r = 67$; $p < .001$), mas pode-se argumentar que o weberianismo é simplesmente um indicador para o nível geral de desenvolvimento ou estoques existentes de capital humano (ver Apêndice C para a Escala de Weberianismo para os 35 países da amostra). Tal argumento não pode ser descartado. Sabe-se que burocracias mais bem desenvolvidas são mais prováveis de serem encontradas entre os países desenvolvidos (RAUCH e EVANS, 1998, p. 8, Fig. 1a; ver também BANCO MUNDIAL, 1997). Sabe-se também que altos níveis de capital humano, que são geralmente associados a altos níveis de desenvolvimento, estão fortemente associados ao crescimento. Na verdade, praticamente nenhuma associação foi observada entre o grau de aproximação das características weberianas e os níveis iniciais de renda *per capita* nessa amostra de países em desenvolvimento ($r = .05$). Pelo menos na presente amostra de países em desenvolvimento, parece difícil argumentar que crescimento prévio ou maiores níveis de renda são causas importantes, por si só, de Estados mais weberianos. De maneira mais otimista, parece que baixos níveis de renda *per capita* não são necessariamente uma barreira para que burocracias

estatais competentes e coerentes sejam alcançadas. Entretanto, existe uma modesta (contudo não significativa) correlação entre a Escala de Weberianismo da presente amostra e um preexistente nível de capital humano ($r \approx .25$, $p = .15$) e, por sua vez, o capital humano tem um efeito positivo significativo sobre o crescimento subsequente.

Assim, o primeiro resultado-chave consiste em que, mesmo após os efeitos dos níveis iniciais do PIB *per capita* e os níveis preexistentes de capital humano terem sido controlados, a relação entre a pontuação na Escala de Weberianismo e o crescimento econômico continua forte e significativa. Como a regressão abaixo indica, a Escala de Weberianismo continua a ter um poderoso e significativo impacto sobre o crescimento econômico. O Weberianismo não é apenas um indicador espúrio para efeitos dos níveis preexistentes de desenvolvimento ou de capital humano.

A equação básica em forma não padronizada é:

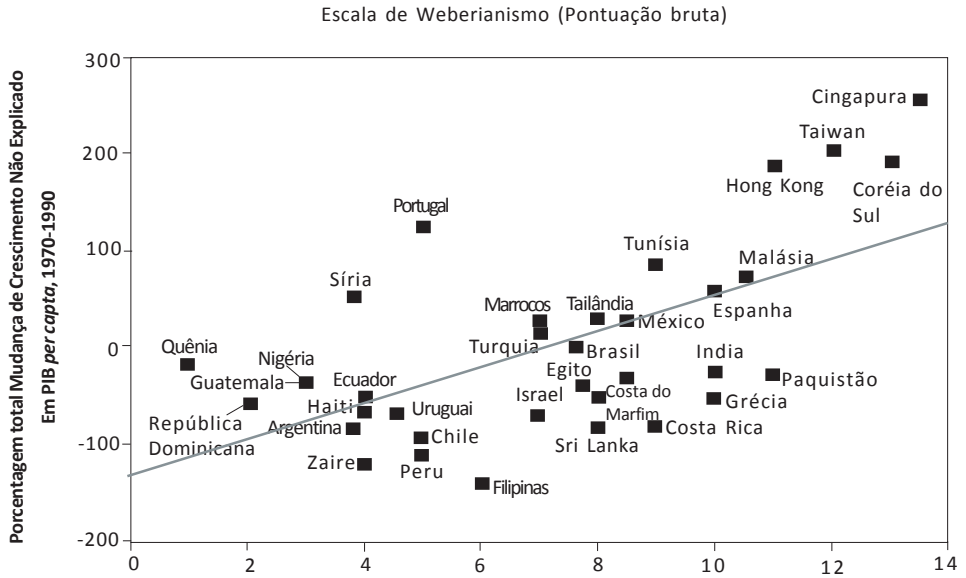
$$\begin{aligned} \% \text{ Mudança no PIB per capita } 1970-1990 = \\ -44.54 - .02 (\text{PIB real per capita } 1965) \\ +15.77 (\text{média de anos de estudo } 1965) \\ +16.05 (\text{pontuação weberianismo}). \quad (1) \end{aligned}$$

Em forma padrão, a equação se apresenta assim:

$$\begin{aligned} \% \text{ Mudança do PIB per capita } 1970-1990 = \\ -3.17 (\text{PIB real per capita } 1965) \\ +.307 (\text{média de anos de estudo}) \\ +.615 (\text{pontuação weberianismo}) \quad (2) \end{aligned}$$

Na Figura 1, mostra-se o gráfico de dispersão do crescimento regredido sobre a Escala de Weberianismo com os efeitos do nível inicial do PIB *per capita* e do nível preexistente de capital humano controlados. Uma das questões que sobressai nesse gráfico de dispersão é o acentuado grau no qual a distribuição regional das características weberianas se emparelha com as diferenças regionais de desempenho do crescimento.

Diferenças regionais em ambos os crescimentos, no PIB e no weberianismo, estão resumidas nas Figuras 2 e 3. A Figura 2 mostra a amplitude total, a amplitude interquartílica e a mediana para o crescimento do PIB em cada um dos quatro grupos regionais dos países. Quando as quatro regiões são dispostas na ordem que seria esperada, baseando-se na literatura existente, elas quase formam uma perfeita linha de regressão, tendo a África subsaariana em sua base e os quatro



Nota: Crescimento não explicado é o crescimento não explicado pelo nível do PIB em 1965 e os anos de escola em 1965.

Figura 1: Gráfico de dispersão mostrando a relação entre a pontuação na Escala de Weberianismo e o crescimento não explicado do PIB *per capita*, 1970 a 1990

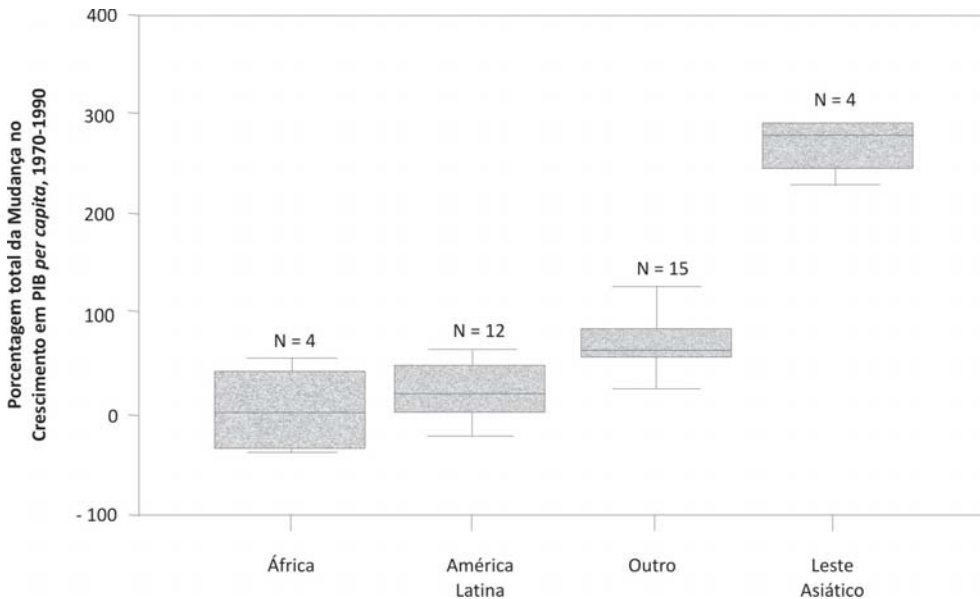


Figura 2: Boxplot do crescimento em PIB *per capita* por região, 1970 a 1990.

Tigres Asiáticos no topo. A região da América Latina exibe um desempenho de crescimento que é claramente inferior a qualquer região, menos à da África subsaariana, principalmente porque o crescimento que a América Latina experimentou, no período que está sendo examinado, é denominado de "década perdida" dos anos 1980.

A Figura 3 retrata as diferenças regionais na Escala de Weberianismo e traça um paralelo claro entre as variações regionais no crescimento e as variações regionais das estruturas burocráticas. Assim como a África subsaariana delinea a parte baixa da escala em termos de crescimento, ela também é a região na qual os Estados são menos weberianos. Da mesma maneira, os quatro Tigres Asiáticos personificam, pelo menos durante esse período, tanto o alto crescimento quanto traços marcados de burocracia weberiana. A Escala de Weberianismo parece capturar o elemento institucional fundamental das economias do Leste Asiático de "alto desempenho", enquanto aponta para um déficit institucional que pode ajudar a explicar as baixas taxas de crescimento na África.

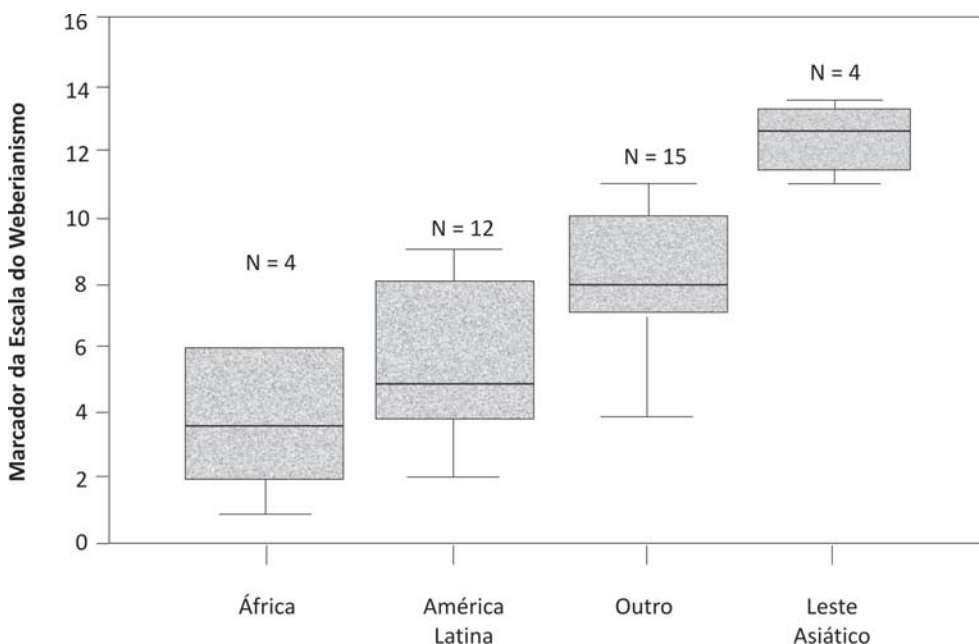


Figura 3: Boxplot da pontuação na Escala de Weberianismo por região

Tabela 1: Coeficientes Padronizados de Regressão do Crescimento em PIB Real *Per Capita*, 1970-1990, em Seleccionadas Variáveis Independentes: 35 Países em Desenvolvimento

Variável Independente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Pontuação na Escala de Weberianismo	.615** (4.649)	.537** (3.700)	.599** (4.268)	.247* (2.418)
PIB per capita, 1965	-3.17 (-1.749)	-2.70 (-1.472)	-3.24 (-1.753)	-1.5 (-1.251)
Anos na escola, 1965	.307 (1.645)	.319 (1.725)	.290 (1.487)	.090 (.724)
América Latina	-	-.180 (-1.242)	-	-
África	-	-	-.056 (-.367)	-
Leste Asiático	-	-	-	.696** (6.638)
Número de países	35	35	35	35
Ajustado R ²	.460	.469	.444	.774

Nota: Números entre parênteses são valores *-t*.

* $p < .05$ * $p < .01$ (teste bicaudal)

A Tabela 1 apresenta um conjunto de regressões que adiciona variáveis *dummy* por região para a regressão básica ilustrada na Figura 1. Os efeitos da Escala de Weberianismo ainda permanecem sólidos. Introduzir variáveis *dummy* para a África subsaariana e a América Latina provoca apenas uma redução modesta do coeficiente da Escala de Weberianismo (modelos 2 e 3). Mais importante ainda, um significativo “efeito de estrutura burocrática” permanece, mesmo quando a variável *dummy* para o Leste Asiático (os quatro Tigres) é incluída (modelo 4)²¹.

Será que os efeitos do weberianismo continuam a ser significantes em regressões que introduzem outras variáveis utilizadas em modelos padrões de crescimento? Levine e Renelt (1992) pesquisaram 41 estudos que utilizam regressões internacionais para explicar o crescimento econômico. Eles concluíram que, mesmo que “mais de 50 variáveis sejam significativamente correlacionadas

²¹ Os efeitos da Escala de Weberianismo são robustos em face das diferentes definições de variáveis fictícias regionais (duas variações da variável fictícia do Leste Asiático que incluem seis ou sete países asiáticos) e uma versão mais ampla da variável africana (que inclui três países do norte africano). Na verdade, a Escala de Weberianismo tem um efeito mais poderoso quando a definição de “Leste Asiático” é utilizada. Somente quando a variável fictícia do Leste da Ásia é incluída, juntamente com as variáveis fictícias da África subsaariana ou da América Latina, é que o efeito da Escala do Weberianismo cai abaixo da significância estatística. Além disso, o efeito do weberianismo não é robusto em face da inclusão simultânea de três variáveis fictícias; mas, como essas variáveis incluem, em combinação, pelo menos 18 dos 35 países, esse é um teste extremamente restritivo.

com crescimento em pelo menos uma regressão" (p. 924), a lista de variáveis cujos efeitos são verdadeiramente robustos é, na verdade, bem pequena. Eles identificaram três variáveis básicas – nível inicial de PIB *per capita*, investimentos e capital humano – como as mais robustamente relacionadas ao crescimento (1992, p. 947, Tabela 1). O modelo 5, na Tabela 2, mostra os resultados em relação a essas variáveis usando a amostra e o período do presente estudo, e as definições das variáveis condizem com o trabalho prévio, exceto que os efeitos do capital humano (anos de estudo) perdem importância (utilizando teste bicaudal). O investimento inicial é o mais significativo instrumento de predição de crescimento, e o nível inicial do PIB *per capita* continua a ter relação negativa com o crescimento.

Quando a Escala de Weberianismo é adicionada a essa equação elementar (modelo 7), ela se torna o mais poderoso instrumento de predição do crescimento e o R^2 ajustado aumenta significativamente. O modelo 6, na Tabela 2, mostra os efeitos de duas variáveis adicionais que Barro (1991) descobriu ter importante efeito negativo sobre crescimento – consumo do governo e revoluções. No modelo 6, quando essas variáveis são adicionadas ao conjunto básico de Levine e Renelt (modelo 5), seus coeficientes não são significativos, e eles resultam em apenas um aumento trivial do R^2 ajustado²². No modelo 8, a Escala de Weberianismo é adicionada ao modelo 6. Os resultados estão paralelos àqueles do modelo 7: a Escala de Weberianismo mais uma vez se torna o instrumento de predição mais significativo, e o R^2 ajustado é outra vez significativamente aumentado²³. Em geral, esses resultados sugerem que, se os dados pudessem ser coletados para um maior alcance de países, o weberianismo se tornaria uma valiosa adição à literatura existente sobre modelos de crescimento internacionais.

²² Consistente com Barro (1991), o coeficiente para consumo do governo é negativo. Mas nos presentes resultados, somente é significativo ao nível $p < .10$. O consumo do governo tem uma considerável relação negativa com o crescimento quando o investimento é omitido das regressões (por exemplo, quando somente o nível inicial do PIB e o capital humano são incluídos). O coeficiente para a variável de revoluções sempre é insignificante (contudo, consistentemente negativo).

²³ Podíamos esperar que houvesse uma relação de interação entre consumo do governo, a pontuação da Escala de Weberianismo e crescimento, tal que o aumento do weberianismo reduziria ou reverteria o efeito negativo do consumo governamental sobre o crescimento. Tentou-se introduzir um termo de interação (Escala de Weberianismo x consumo governamental) em diferentes regressões; porém, não se encontrou nenhum efeito expressivo. No entanto, vale ressaltar que existe uma forte correlação negativa entre weberianismo e consumo governamental na presente amostra ($r = -.35$; $p < .05$), o que é consistente com as observações da literatura de estudos de caso, de que os Estados em desenvolvimento não são usualmente "grandes" Estados em termos fiscais.

Tabela 2: Coeficientes Padronizados de Regressão do Crescimento em PIB Per Capita Real, 1970-1990 em Variáveis Independentes Seleccionadas: 35 Países em Desenvolvimento

Variável Independente	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Pontuação na Escala de Weberianismo	-	-	.490** (3.647)	.482** (3.104)
PIB <i>per capita</i> , 1965	-.644** (-3.171)	-.778** (-3.642)	-.458* (-2.554)	-.498* (-2.402)
Anos de estudo, 1965	.401 (1988)	.420* (2.068)	.258 (1,470)	.211 (1.115)
Proporção média anual do investimento doméstico 1965-1970	.580** (3.498)	.434* (2.463)	.360* (2.362)	.298 (1.861)
Proporção média anual das despesas do governo com consumo, 1970-1985	-	-.334 (-2.024)	-	-.179 (-1.169)
Revoluções-média por ano, 1970-1985	-	-.136 (-.950)	-	-.003 (-.023)
Número de países	35	34 ^a	35	34 ^a
R ² ajustado	.343	.373	.529	.521

Nota: Números entre parênteses são valores $-t$.

^a Costa do Marfim não tem dados sobre consumo do governo, e, portanto, é omitido.

* $p < .05$ ** $p < .01$ (testes bicaudais)

Dada a poderosa e robusta relação entre níveis de investimento e crescimento na literatura internacional-padrão e o fato de que o trabalho sociológico em modelos internacionais de crescimento também enfatiza a importância do papel do investimento (cf. FIREBAUGH, 1992, p. 125), faz sentido analisar os efeitos do weberianismo tanto sobre os níveis de investimento, como também sobre as taxas de crescimento²⁴. A Tabela 3 mostra que a pontuação na Escala de Weberianismo tem um efeito positivo constante e significativo sobre os níveis finais de investimentos no período, reforçando a posição geralmente aceita na literatura dos estudos de caso sobre “Estados em desenvolvimento”, o que enfatiza o papel do Estado na elevação dos níveis de investimento privado, como principal mecanismo pelo qual estados podem promover maiores taxas de crescimento (EVANS, 1995)²⁵.

²⁴ Assim como Firebaugh, Barro (1991, p. 426, Tabela III) também reportou resultados utilizando investimentos como uma variável dependente. Ele não utilizou, contudo, investimentos como uma variável explicadora em suas “básicas” regressões de crescimento (BARRO, 1991, p. 410, Tabela I), presumidamente por causa da preocupação com a endogeneidade. Tentou-se evitá-la ao utilizar-se somente o nível anterior de investimento nas regressões de crescimento do presente documento.

²⁵ Também foi explorada a relação entre weberianismo e os níveis de investimento público, com o pensamento de que introduzir um termo de intenção pode revelar um significativo efeito positivo do investimento público sobre o crescimento ligado aos altos níveis de weberianismo. Não foi encontrado tal efeito.

Tabela 3: Coeficientes Padronizados de Regressão do Crescimento em PIB *Per Capita* Real, 1970-1990 em Variáveis Independentes Seleccionadas: 35 Países em Desenvolvimento

Variável Independente	Modelo 09	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12	Modelo 13
Pontuação na Escala de Weberianismo	.489** (3.508)	.477** (3.044)	.456** (3.103)	.348* (2.146)	.370* (2.276)
PIB <i>per capita</i> , 1965	-.179 (-.936)	-.172 (-.867)	-.194 (-1.003)	-.115 (-.603)	-.354 (-1.609)
Anos de estudo, 1965	.443* (2.255)	.445* (2.225)	.407 (1.994)	.360 (1.814)	.436 ^a (2.128)
Proporção média anual das despesas do governo com consumo, 1970-1985	-	-	-	-	-.314 (-1.931)
Revoluções por ano em média, 1970-1985	-	-	-	-	-1.36 (-.951)
América Latina	-	-.026 (-.169)	-	-	-
África	-	-	-.119 (-.747)	-	-
Leste Asiático	-	-	-	.267 (1.599)	-
Número de países	35	35	35	35	34 ^a
R ² ajustado	.400	.381	.392	.429	.434

Discussão

A evidência aqui apresentada reforça a proposição de que as burocracias estatais caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e por carreiras previsíveis e gratificantes estão associadas a maiores taxas de crescimento. Devido ao fato de os dados se referirem principalmente às principais agências econômicas, a conclusão não é a de que todo o aparato burocrático deva ser estruturado dessa maneira para ter efeitos positivos sobre o crescimento. Ter estruturas weberianas no centro estratégico da burocracia pode ser o suficiente.

O weberianismo oferece um relato detalhado e analiticamente satisfatório sobre as diferenças observadas no desempenho regional do crescimento. Esses resultados apoiam as interpretações do elevado crescimento do Leste Asiático que enfatizam a contribuição da burocracia competente e coerente e oferecem uma alternativa sucinta e objetiva para a ideia não satisfatória, antiteórica e amorfa de um "efeito do Leste Asiático". Os resultados também são consistentes com as explicações sobre as baixas taxas de crescimento africano, que enfatizam os problemas de governança.

Em geral, esses resultados sugerem que uma importante contribuição poderia ser feita à literatura existente sobre a análise internacional do crescimento se evidências sistemáticas fossem reunidas, servindo-se de uma grande amostra de países. Weberianismo é uma contribuição sociológica potencial ao pequeno conjunto de sólidos indicadores do crescimento, que foram identificados por economistas em recentes estudos internacionais.

Apesar do caráter promissor dos resultados aqui apresentados, ressalta-se que esta pesquisa é somente o começo. Sem dúvida, existem diversos caminhos para a continuação deste trabalho. Reunir os dados sobre estruturas burocráticas para uma ampla amostra de países é o primeiro passo em direção a um melhor teste de robustez das relações aqui encontradas²⁶. O sucesso do esforço inicial aqui reportado argumenta que os retornos, oriundos do levantamento de mais e melhores evidências sobre variações internacionais das características estruturais da burocracia estatal, mais do que justificariam o esforço necessário para tal.

Um objetivo mais ambicioso consiste em estender o período temporal da coleta de dados de acordo com as mudanças no caráter das burocracias públicas durante os anos 1990. Essa tarefa é relevante para a compreensão das origens dos problemas econômicos atuais no Leste da Ásia. Estudos de caso anteriores enfatizaram que pode ser difícil sustentar o caráter weberiano das burocracias do Leste Asiático (AMSDEN, 1989; EVANS, 1995). Análises recentes sugeriram que a integridade decrescente das burocracias públicas teve um papel importante na deterioração do sistema financeiro do Leste Asiático (p. ex., CHAN, PARK e YOO, 1998).

Finalmente, seria esclarecedor examinar a relação entre weberianismo e uma gama de outras variáveis políticas, econômicas e sociais que estão relacionadas com o crescimento. Regimes políticos (ALVAREZ, *et al.*, 1996) e a produção de políticas comumente utilizadas em regressões internacionais (p. ex., ágio no mercado negro, superávit fiscal, distorção de preços) são dois exemplos²⁷.

Embora ainda tenha muito a ser feito, uma conclusão incontroversa transcende o caráter exploratório do nosso estudo: a “hipótese do estado weberiano” merece mais atenção dos sociólogos e outros cientistas sociais, tanto de maneira empírica quanto analítica.

²⁶ Um projeto está atualmente nos estágios de planejamento na United Nations University, que estenderia a cobertura de dados para mais 15 ou 20 países da África subsaariana. Até o presente momento, entretanto, a maior parte dos esforços de promoção do interesse das agências de financiamento para apoiar a construção da infraestrutura de dados necessária teve resultados desalentadores.

²⁷ Em outro estudo (Rauch e Evans, em breve), examina-se a relação entre weberianismo e as variáveis de desempenho burocrático comumente utilizadas.

Referências bibliográficas

ALVAREZ; Mike; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando; Przeworski. Classifying Political Regimes. In: *Studies in Comparative International Development*. Georgetown University, v. 31, n. 2, p. 3-36, 1996.

AMSDEN, Alice. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

BANCO MUNDIAL. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press, 1993.

_____. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press, 1994.

_____. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL; KEESING, Donald B. *The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore, and Taiwan, China*. Occasional Paper #2, UNDP-World Bank Trade Expansion Program, Washington, DC, 1988.

BARRO, Robert J. Economic Growth in a Cross-Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, p. 407-444, 1991.

BARRO, Robert J.; LEE, Jong-wha. International Comparisons of Educational Attainment. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, p. 363-394, 1993.

BARZELAY, Michael. *Results Oriented Government: Theories and Research on the New Public Management*. Apresentado em: AARON WILDVASKY FORUM FOR PUBLIC POLICY. University of California, Berkley, Califórnia. 3-4 de Abril, 1997.

BATES, Robert H. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkley, CA: University of California Press. 1981.

BATES, Robert H. *Beyond the Miracle of the Market: The institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1989.

BUCHANAN, James M.; TOLISSON, Robert D.; TULLOCK, Gordon. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press. 1980.

CAMPOS, Jose Egardo; ROOT, Hilton. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution. 1996.

CALLAGHY, Thomas. Lost between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Gambia, Zambia and Nigeria. In: *Economic Crisis and Policy: The Politics of Economic Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1989.

CHANG, Ha-Joon; PARK, Hong Jae; YOO, Chul Gyue. *Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy, and Corporate Governance*. Faculty of Economics and Politics, Cambridge University, Cambridge, England. 1998. Manuscrito não publicado.

- CHENG, Tun-jen; HAGGARD, Stephan; KANG, David. *Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan*. Apresentado em: UNCTAD Seminar on Development of East and South-East Asia and a New Development Strategy – The Role of Government. 30-31 de Outubro, Genebra, Suíça. 1995.
- CHENERY, Hollis B. WORLD BANK. *The Semi-industrialized Countries*. Washington, DC. 1980. Manuscrito não publicado.
- COLCLOUGH, Christopher; MANOR, James. *Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, England: Carendon, 1991.
- CROWLEY, Angela; RAUCH, James; SEAGRAVE, Susanne; SMITH, David. Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures. *Studies in Comparative International Development*, v. 33, n. 2, p. 30-57.
- DELACROIX, Jacques; RAGIN, Charles. Structural Blockage: A Cross-national Study of Economic Dependency, State Efficacy, and Underdevelopment. *American Journal of Sociology*, v. 86, p. 1311-1347, 1982.
- EASTERLY, William; LEVINE, Ross. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, p. 1203-1250, 1997.
- OECD; ERNST, Dieter; O'CONNOR, David. *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. An OECD Development Centre Study, Paris, 1992.
- HAIDI, Esfahani S. Exports, Imports, and Economic Growth in Semi-Industrializes Countries. *Journal of Development Economics*, v. 35, p. 93-116, 1991.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- FEDER, Gershon. On Exports and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, v.12, n. 1-2, p. 59-73, 1983.
- FIREBAUGH, Glenn. Growth Effects of Foreign and Domestic Investment. *American Journal of Sociology*, v. 98, p. 105-130, 1992.
- GERTH, Hans; MILLS, C.W. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1958.
- HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. *Administrative Argument*. Hanover, Adershot, England: Dartmouth, 1991.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Standford, CA: Standford University Press, 1982.
- KLITGARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- KNACK, Stephan; KEEFER, Philip. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, v. 7, n. 3, p.207-227, 1995.
- KOH, Gillian. *A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State*. 1995, Dissertação (PhD em Estudos Sociológicos), University of Sheffield, Sheffield, England.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, v. 64, p. 291-303.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. *The Quality of Government*. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 15, n. 1, p. 222-279, 1999.

LEVINE, Ross; RENELT, David. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*, v. 82, p. 942-963, 1992.

ROBERT, Lucas. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42.

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, p. 681-712, 1995.

MILGROM, Paul; ROBERTS, John. *Economics, Organization, and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

NEHRU, Vikram; SWANSON, Eric; DUBEY, Ashutosh. A New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology, and Results. *Journal of Development Economics*, v. 46, p. 379-401, 1995.

OLSEN, Johan, P.; PETERS, B. Guy (eds). *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oxford, England: Scandinavian University Press, 1996.

PARSONS, Talcott. *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. New York: Free Press, 1964.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press, [1944] 1957.

QUAH, Jonathan. The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience. *Australian Journal of Public Administration*, v. 52, p. 320-328, 1993.

RAUCH, James; EVANS, Peter. *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*. Discussion Paper n. 99-06, Department of Economics, University of California, San Diego, CA, 1999.

_____. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*.

RODRIG, Dani. Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, abril, v. 20, p. 55-97, 1995.

ROMER, Paul. Increasing Return and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, v.94, n.5, p. 1002-1037, 1986.

_____. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, outubro, v. 90, n. 5, p. 71-102, 1990.

_____. The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, v. 8, n. 1, p. 3-22, 1994.

RUBINSON, Richard. Dependence, Government Revenue and Economic Growth, 1965-1970. *Studies in Comparative International Development*, v. 12, p. 3-28, 1977.

- SNYDER, David; KICK, Edward. Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions. *American Journal of Sociology*, v. 84, p. 1096-1126, 1979.
- STEPAN, Alfred. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.
- STINCHCOMBE, Arthur. *Creating Efficient Industrial Administrations*. New York: Academic Press, 1974.
- SUMMER, Roberts; HESTON, Alan. The Penn World Table (Mark 5): AN Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, p. 327-368, 1991. Versão atualizada 5.5 disponível em: <http://www.nber.org>, em: 1994.
- TALBOT, John. *A Description of the 'Weberian State' Comparative Data Set*. Project Document, Bureaucratic Structure and Economic Performance Project, Department of Sociology. University of California, Berkeley, CA. 1997.
- WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WATERBURY, John. *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983.
- WEBER, Max [1904-1911]. *Economy and Society*. Editado por: Guenter Roth e Claus Wittich. New York: Beminster, 1968.
- WILLIAMSON, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

Apêndice A: A Escala de “Weberianismo”

A Escala de Weberianismo foi criada a partir de 10 itens do questionário original. Os itens (com alternativas de respostas fixas abreviadas) são mostrados abaixo. O questionário completo e a recodificação utilizada para compilar a escala estão disponíveis em: <weber.ucsd.edu/~jrauch/webstate>.

As respostas individuais para as 10 questões (com exceção da questão 9) foram agregadas para criar um conjunto de dados no nível de país, no qual a pontuação de cada país era a média das respostas de todos os especialistas que responderam a todas as perguntas para aquele país. (A classificação de países na questão 9 foi baseada na avaliação do investigador sobre as respostas combinadas dos especialistas do país a duas questões relacionadas à iniciação e à seletividade dos exames para o serviço público). A média dos países para cada uma das 10 questões foi recodificada em duas ou três categorias, de tal modo a obter uma distribuição o mais igualitária possível dos países nas categorias. As 10 questões foram combinadas para formar uma escala.

1) Qual das seguintes descrições melhor descreve o papel dessas agências na formulação da política econômica?

- (1) Muitas políticas econômicas novas originaram-se dentro delas.
- (2) Algumas políticas novas se originaram dentro delas.
- (3) Elas raramente criam políticas novas.

2) Aproximadamente, qual é a proporção dos altos funcionários dessas agências que entraram no serviço público por intermédio de um sistema de exame formal?

- (1) Menos de 30%
- (2) 30%-60%
- (3) 60%-90%
- (4) Mais de 90%

3) Qual é aproximadamente o número modal de anos passados por um alto funcionário em uma dessas agências em sua carreira?

- (1) 1-5 anos
- (2) 5-10 anos
- (3) 10-20 anos
- (4) A carreira inteira

4) Quais são as perspectivas de promoção que uma pessoa que ingressa em uma dessas agências, mediante um exame para o serviço público no início de sua carreira, pode ter? Assumindo que há pelo menos meia dúzia de níveis entre uma posição no nível de entrada e a direção da agência, como você caracterizaria as possibilidades de subir na carreira dentro da agência? [NB, mais de uma pode ser aplicada]

- (1) Na maior parte dos casos, subirá um ou dois níveis.
- (2) Na maior parte dos casos, subirá três ou quatro níveis.
- (3) Subirá vários níveis até o nível logo abaixo dos casos de indicação política.
- (4) Em pelo menos alguns casos, subirá até o topo.

5) Quão comum é para um alto funcionário nessas agências passar parte substancial de sua carreira no setor privado, intercalando atividades do setor privado e público?

- (1) Normal
- (2) Frequente
- (3) Não usual
- (4) Quase nunca

6) Como você estimaria os salários (e as gratificações, não incluindo subornos ou outra fonte não legal de renda) dos altos funcionários dessas agências relativos aos dos administradores do setor privado com treinamento e responsabilidades aproximadamente comparáveis?

- (1) Menos de 50% (2) 50-80% (3) 80-90%
(4) Equivalente (5) Maior

7) Se subornos e outras gratificações não legais fossem incluídos, qual seria a sua proporção?

- (1) Menos de 50% (2) 50-80% (3) 80-90%
(4) Equivalente (5) Maior

8) Durante o período em questão (aproximadamente entre os anos 1970-1990), qual foi a evolução da remuneração nessas agências com relação aos salários no setor privado?

- (1) Diminuiu drasticamente.
(2) Diminui um pouco.
(3) Manteve a mesma posição.
(4) Melhorou sua posição.

9) Essa variável foi criada a partir da combinação de respostas obtidas junto a todos os especialistas dos países, baseada na avaliação da importância do exame de entrada para a burocracia do serviço público.

- (0) Não há exames para o serviço público, ou os exames são de importância trivial.
(1) Ambígua, baseada nas respostas dos especialistas.
(2) Exames para o serviço público são um importante componente para a entrada na burocracia.

10) Entre os graduados da(s) universidade(s) mais conceituadas do país, a carreira pública é considerada como:

- (1) A melhor posição possível
(2, 3) Depende das circunstâncias
(4) A segunda melhor opção

Apêndice B: Definições de Variáveis e Fontes dos Dados

Variável	Definição	Fonte
Porcentagem total de crescimento em PIB <i>per capita</i> 1970-1990	Porcentagem total do crescimento em PIB real <i>per capita</i> dos anos 1970 a 1990.	Penn World Tables (Mark 5.5) (ver SUMMERS e HESTON, 1991)
Investimento doméstico, 1985-1990	Média da razão anual do investimento doméstico real (privado mais público) e do PIB real, durante o período de 1985 a 1990.	Penn World Tables (Mark 5.5) Tirado da atualização do conjunto de dados de Barro e Lee (1993)
Investimento doméstico, 1965-1970	Média da razão anual do investimento doméstico real (privado mais público) e do PIB real, durante o período de 1965 a 1970.	Penn World Tables (Mark 5.5) Tirado da atualização do conjunto de dados de Barro e Lee (1993)
Média de anos de estudo, 1965 ^a	Média dos anos de estudo da população total com mais de 25 anos, 1965.	Conjunto de dados atualizados de Barro e Lee (1993)
Consumo do governo, 1970-1985	Média da razão anual da despesa com consumo governamental real líquido, do gasto com defesa e com educação do PIB real durante o período de 1970 a 1985.	Conjunto de dados atualizados de Barro e Lee (1993)
Média de revoluções, 1970-1985	Número médio de revoluções por ano no período compreendido entre os anos 1970 a 1985.	Conjunto de dados atualizados de Barro e Lee (1993)
África	Variável fictícia para os países africanos subsaarianos: Costa do Marfim, Quênia, Nigéria e Zaire.	
Leste Asiático	Variável fictícia para os quatro "Tigres Asiáticos": Hong Kong, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan.	
América Latina	Variável fictícia para os países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, México, Peru e Uruguai.	

^a Dados para média de anos de estudo, em 1965, estavam indisponíveis nos casos do Egito, da Costa do Marfim, do Marrocos e da Nigéria. As observações para esses quatro países foram estimadas, servindo-se de dados da educação total obtidos de Nehru, Swanson e Ashutoh (1995). O coeficiente de correlação Pearson, entre essas duas variáveis, foi de .08 ($p < .001$).

Apêndice C: Pontuação da Escala de Weberianismo para 35 Países em Desenvolvimento

País	Pontuação na Escala de Weberianismo	País	Pontuação na Escala de Weberianismo
Argentina	3.8	Malásia	10.5
Brasil	7.6	Marrocos	7.0
Chile	5.0	México	8.5
Cingapura	13.5	Nigéria	3.0
Colômbia	8.5	Paquistão	11.0
Coreia do Sul	13.0	Peru	5.0
Costa Rica	9.0	Portugal	5.0
Costa do Marfim	8.0	Quênia	1.0
Egito	7.8	República Dominicana	2.0
Espanha	10.0	Síria	3.8
Equador	4.0	Sri Lanka	8.0
Filipinas	6.0	Tailândia	8.0
Grécia	10.0	Taiwan	12.0
Guatemala	3.0	Tunísia	9.0
Haiti	4.0	Turquia	7.0
Hong Kong	11.0	Uruguai	4.5
Índia	10.0	Zaire	4.0
Israel	7.0		

Peter Evans

Professor Titular e Diretor do Departamento de Sociologia da University of California, em Berkeley. Seus recentes livros incluem: *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development* (coleção editada, Berkeley, CA: University of California, Berkeley, International and Area Studies Publications, 1997) e *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995). Ele está atualmente trabalhando em uma coleção editada com título *Livable Cities: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Contato: pevans@socrates.berkeley.edu

James E. Rauch

Professor de Economia da University of California, San Diego e Pesquisador Associado do National Bureau of Economic Research. Co-autor (com Gerald M. Meier) do livro *Leading Issues in Economic Development* (7ª edição, Oxford University Press) e co-editor (com Robert C. Feenstra) do *Symposium on Business and Social Networks in International Trade*, edição especial do *Journal of International Economics* (v. 48, nº 1, junho de 1999). Atualmente está trabalhando em volume de uma conferência com título: *Networks and Markets*. Contato: jrauch@ucsd.edu

RSP

Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013)

Felix Lopez

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Maurício Bugarin

Universidade de Brasília (UnB)

Karina Bugarin

Economics and Politics Research Group (EPRG, UnB/CNPq)

Este texto apresenta e analisa dados sobre a ocupação e rotatividade dos cargos DAS da administração federal brasileira, de 1999 a 2013, em particular as diferenças observadas entre governos, entre áreas de políticas públicas e entre níveis hierárquicos. Para tanto, analisamos as informações de uma base original construída a partir de informações do sistema integrado de administração de recursos humanos da administração federal (Siape). Mostramos que: a) a rotatividade tem momentos de pico, que são os primeiros anos de governo dos presidentes, ao que se sucede uma tendência ao decréscimo nas taxas; b) os cargos mais altos na hierarquia sofrem maior rotatividade, o que contraria a noção pré-concebida segundo a qual os cargos de menor hierarquia, por serem mais sujeitos à troca política e distribuição personalista, teriam rotatividade mais intensa; c) se observa maior rotatividade entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público. Por fim, mostramos haver; d) tendência de rotatividade menor em ministérios responsáveis pela política econômica do governo, se comparados aos ministérios responsáveis pelas políticas sociais.

Palavras-chave: administração federal, burocracia, cargo em comissão, rotatividade

Artigo recebido em fevereiro de 2014. Versão final em outubro de 2014.

Rotación en los cargos de confianza de la administración federal brasileña (1999–2013)

Este texto presenta y analiza datos sobre la ocupación y rotación de cargos DAS de la administración federal brasileña, entre 1999 y 2013, en particular las diferencias observadas entre los gobiernos, entre áreas de políticas públicas y entre niveles jerárquicos. Por tanto, analizamos las informaciones de una base original construida a partir de informaciones del sistema integrada de administración de los recursos humanos de la administración federal (SIAPE). Demostramos que: a) la rotación de cargos tiene momentos pico, que son los primeros años del gobierno de los presidentes, que siguieron una tendencia a la disminución de las tasas; b) que los cargos más altos en la jerarquía sufren una mayor rotación, lo que contradice la idea preconcebida de que los cargos de menor jerarquía, que están más sujetos a intercambio político y la distribución personalista, tendrían una rotación más intensa; c) que se observa una mayor rotación entre los ocupantes de cargos de DAS que no pertenecen a una carrera en el servicio civil. Por fin, demostramos que hay d) menor tendencia de rotación de cargos en las áreas técnicas, en comparación con las áreas sociales.

Palabras clave: administración federal brasileña, burocracia, nombramientos políticos, rotación de cargos públicos

Turnover rates for higher management posts in the Brazilian federal civil service from 1999 to 2013

This paper presents and analyzes data on appointments and turnover rates for higher management posts, the DAS posts, in the Brazilian federal civil service from 1999 to 2012. We focus on differences among governments, policy areas and DAS hierarchical levels. In order to do so, we explore information from a unique database from the federal administration's human resources management system (SIAPE). Our results show that: a) turnover rates peak during the first years of a president's term, and then decrease in subsequent years, b) turnover is higher at the top management posts, which contradicts the preconceived notion that posts of lower ranks, being more susceptible to political exchanges and personalistic appointments, would show more intense turnover rates; c) that DAS officeholders coming from the private sector are subject to higher turnover rates than those coming from public service careers. Finally, we show that d) turnover in economic policy ministries, such as the Finance Ministry, is lower than in the social policy ministries, such as the Health Ministry.

Keywords: Brazilian federal public administration, bureaucracy, political appointments, turnover

Introdução

A ocupação dos cargos de confiança é um dos aspectos mais importantes e menos explorados do sistema político e administrativo brasileiro. Essa importância decorre da centralidade que as nomeações assumem para o processo de formação e gerência das coalizões de governo e porque os nomeados são responsáveis por desenhar e executar parte expressiva das políticas públicas do País. Os cargos de confiança, e em particular a rotatividade das nomeações, são também uma via inicial para abordar diferentes questões concernentes à gestão pública e ao sistema político: quais os seus efeitos sobre o desenho e a capacidade de implantação de *policies*; qual a relação das nomeações com a atuação dos grupos de pressão em diferentes jurisdições; que cargos estão mais sujeitos às influências político-partidárias e por que, são algumas das questões de análise possíveis. As respostas demandam uma compreensão prévia do cenário da ocupação e rotatividade dos cargos federais, que é o principal objetivo deste texto.

Apresentamos, de forma detalhada, dados sobre ocupação e rotatividade, por áreas de governo e níveis dos cargos, em um período que recobre 14 anos (1999-2013), iniciando nos três últimos anos do segundo Governo Cardoso, passando por dois Governos Lula, até os três primeiros anos do Governo Rousseff.¹ A análise é feita a partir de uma base inédita sobre rotatividade que cumpre, a nosso ver, a função primordial de lançar algumas luzes sobre um tema ainda pouco analisado.²

O texto se estrutura da seguinte forma. A próxima seção apresenta a estrutura dos cargos de confiança da administração federal, o conceito de rotatividade empregado e a forma como os dados foram construídos. A terceira e a quarta seções descrevem e analisam as taxas de rotatividade na administração federal e suas variações em diferentes órgãos governamentais, utilizando diferentes níveis de agregação. A seção conclusiva resume o argumento e sugere uma agenda de pesquisa sobre a relação entre política e burocracia com base na abordagem baseada em variações na rotatividade.

¹ De acordo com os gestores da Secretaria de Gestão Pública (Segep) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) responsáveis por gerir a base Siape, 1999 é o primeiro ano em que há disponibilidade de dados *confiáveis* sobre quadro de pessoal da administração pública federal.

² Exceto pelo texto de Praça *et al.* 2012.

Estrutura dos cargos

A estrutura de cargos da administração federal divide-se entre os cargos efetivos e cargos em comissão. Os cargos efetivos, em regra, são ocupados por servidores de carreira, mediante aprovação em concurso público. Os cargos em comissão são de livre provimento, ou seja, livre nomeação e exoneração de funcionários, sejam eles de carreira ou de fora do serviço público. Os cargos em comissão dividem-se em quatro categorias principais:

- a) cargos de livre provimento das agências reguladoras (Lei nº 9986/2000);
- b) cargos de direção das instituições federais de ensino superior;
- c) cargos de natureza especial (CNEs);
- d) cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

A Tabela 1 resume os tipos de cargos em comissão e as respectivas atribuições. O grupo de cargos de direção e assessoramento superiores, DAS, tem o encargo de planejar, supervisionar, coordenar e controlar atividades, nos mais altos níveis da hierarquia dos órgãos federais da administração direta e autárquica. Seus ocupantes são responsáveis por grande parte da formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões. (QUEIROZ, 2009)

Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) dividem-se em duas categorias: cargo de *direção* superior (DAS 101) e cargo de *assessoramento* superior (DAS 102), cada um dos quais em seis níveis hierárquicos (DAS 1 a 6). Nossos dados tratam exclusivamente dos cargos DAS, em todos os níveis.³

3. Metodologia, base de dados e critérios de mensuração da rotatividade

A base de dados utilizada nesta pesquisa inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava, ou esteve, empregado ocupando cargo de DAS no mês de dezembro de cada ano, de 1999 a 2013, e foi construída a partir do sistema que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o Siape.⁴

³ Para uma análise detalhada sobre a evolução histórica das regras que presidem a ocupação dos cargos de livre nomeação, ver Lameirão (2011).

⁴ Somos gratos à colaboração dos servidores da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP): Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcelos, Glória Nunes e Márcio Silva.

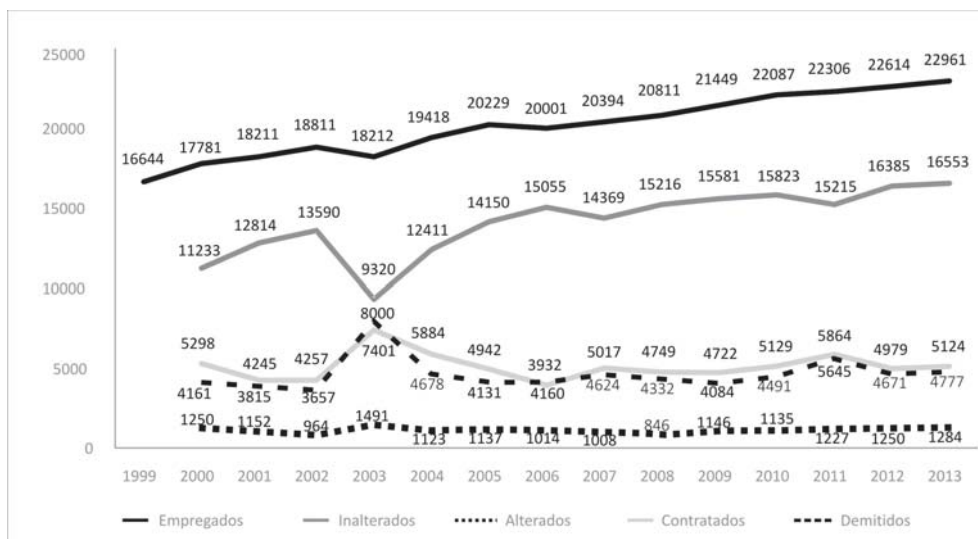
Tabela 1: Atribuições dos cargos da administração pública

Cargos – hierarquia e natureza	Ocupantes	Atribuições e competência
Político	Ministro de Estado, secretário especial ou chefe de órgão essencial à Presidência da República	Assistir o Presidente da República, exercer a direção superior da pasta, formular e implementar políticas e diretrizes, prestar orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência; referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; e expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Natureza Especial	Secretário-executivo de ministério, subchefes dos órgãos essenciais à Presidência da República e dirigentes da AGU	Auxiliar o ministro de Estado na formulação de políticas públicas, na definição de diretrizes e programas, na supervisão e coordenação das secretarias integrantes da estrutura do ministério ou secretaria especial e a coordenação dos processos de gestão dos programas de governo no plano plurianual, sob a responsabilidade do ministério ou secretaria.
DAS 101.6	Titulares das secretarias dos ministérios, subsecretário de órgão da PR e dirigentes máximos de autarquias e fundações.	Planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle da formulação de programas e normas da administração pública.
DAS 101.5	Chefe de gabinete de ministro, diretor de departamento, secretário de controle interno e subsecretário de planejamento, orçamento e administração, subchefes-adjuntos dos órgãos essenciais da Presidência.	Coordenação e articulação entre o comando político e a área técnica, além da preparação de documentos e atos para despacho das autoridades superiores.
DAS 101.4	Coordenador-geral, chefe de gabinete de autarquias e fundações, chefe de assessoria de gabinete de ministro, inclusive as jurídicas.	Elaborar políticas públicas, justificar e fundamentar a edição de ato normativo, além de assistir os ministros e dirigentes máximos de autarquias e fundações.
DAS 101.3	Coordenador	
DAS 101.2	Chefe de divisão	
DAS 101.1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-2	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-3	Chefe de seção e assistência intermediária	
DAS 102.6	Assessor especial	
DAS 102.5	Assessor especial de ministro de Estado	
DAS 102.4	Assessor	
DAS 102.3	Assessor técnico	

Fonte: Queiroz, 2009.

Para cada ano, calculamos os quantitativos de funcionários ocupando cargos em DAS (variável EMP, para *empregados*); de funcionários que ocupavam cargo de DAS no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para *inalterada*); que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para *alterada*); que foram demitidos (DEM, para *demitidos*); e, finalmente, aqueles que foram contratados no ano corrente (CON, para *contratados*).

Essas variáveis foram calculadas tanto para o Executivo federal como um todo, como para cada ministério que o compõe. Apesar do quantitativo total de ocupantes de cargo de DAS (EMP) estar disponível a partir de 1999, as variáveis INA, ALT, CON e DEM somente puderam ser calculadas a partir de 2000, uma vez que seu cálculo depende da situação funcional no ano anterior. O Gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal, em termos absolutos, enquanto o Gráfico 2 apresenta apenas as variáveis INA, ALT, CON e DEM como percentual do total de funcionários com DAS.



Empregados: Total de funcionários ocupando cargo de DAS.

Inalterados: Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior.

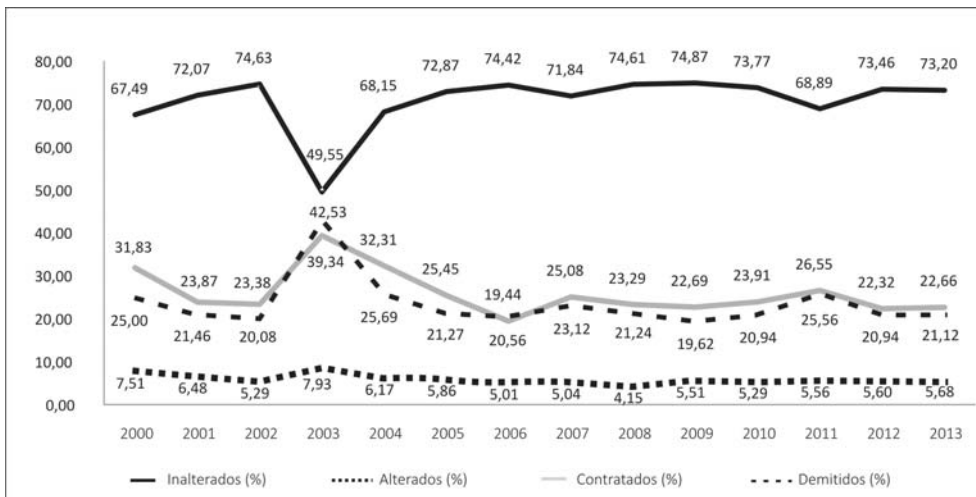
Alterados: Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados.

Contratados: Total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS.

Demitidos: Total de funcionários que ocupavam cargo de DAS, mas foram demitidos no ano.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Siape.

Gráfico 1: Evolução da ocupação de DAS no Executivo federal (1999-2013)



Inalterados (%): percentual do total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior.

Alterados (%): percentual do total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados.

Contratados (%): percentual do total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS.

Demitidos (%): percentual do total de funcionários que ocupavam cargo de DAS, mas foram demitidos no ano.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Siape.

Gráfico 2: Percentual de alteração da ocupação de DAS no Executivo federal em relação ao total de empregados (1999-2013)

Quanto ao critério de rotatividade usado, a área de Recursos Humanos define o conceito de *rotatividade (turnover)* como a relação entre o número de funcionários demitidos e o número de funcionários contratados. Ou seja, é um indicador da taxa de substituição de trabalhadores antigos por novos em um determinado período de tempo. De acordo com o relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos:

Conceitualmente, a rotatividade representa a substituição do ocupante de um posto de trabalho por outro, ou seja, a demissão seguida da admissão, em um posto específico, individual, ou em diversos postos, envolvendo vários trabalhadores. (DIEESE, 2011)

Chiavenato (2005) define *rotatividade de pessoal* como “o fluxo de entrada e saída de pessoas de uma organização, ou seja, as entradas para compensar as saídas das pessoas nas organizações. Em geral, cada desligamento quase sempre corresponde à admissão de um substituto”.

Tomando em conta as definições existentes de rotatividade, foram definidos três conceitos para o caso em análise, os cargos DAS, descritos a seguir.

i. Abordagem tradicional em Administração de Pessoal (ROT1): considera a média entre contratações e demissões. Trata-se da definição padrão de rotatividade da área de Recursos Humanos e pode ser calculada conforme a expressão abaixo, em que $Contratados_{it}$ corresponde ao número total de servidores novos contratados em cargos de DAS no ano t pelo órgão i ; $Demitidos_{it}$ corresponde ao número total de servidores demitidos de seus cargos de DAS no ano t pelo órgão i ; e $Total_{it-1}$ corresponde ao número total de servidores em cargos de DAS no órgão i no início do ano t , ou seja, servidores em cargos de DAS do órgão i ao final do ano $t-1$.

$$Rotatividade_{1it} = \frac{\frac{Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{2}}{Total_{it-1}} \quad (1)$$

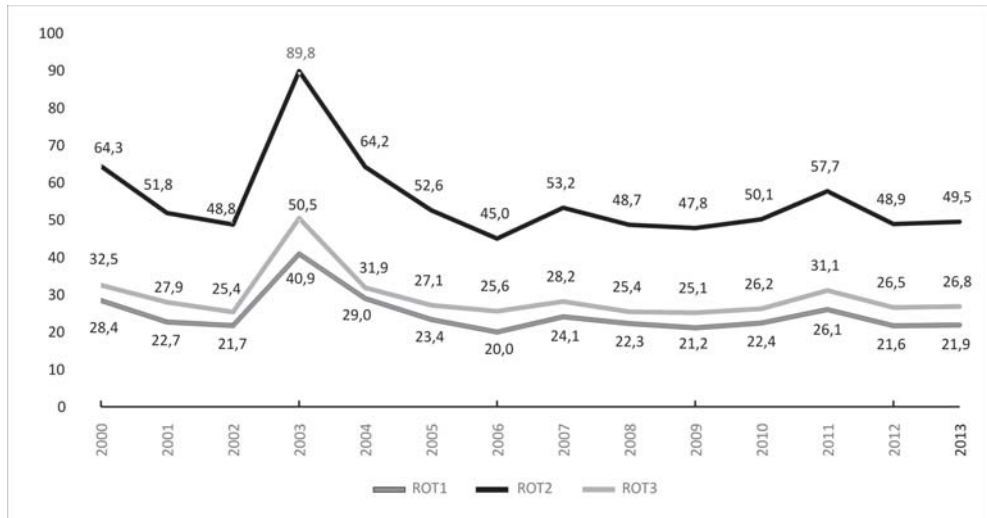
ii. Abordagem abrangente inspirada no comércio internacional (ROT2): considera que a rotatividade deve ser definida não como a média, mas como a soma das demissões e contratações. Ademais, considera-se que a rotatividade também deve levar em conta as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se contabilizar aqueles que mudaram de cargo DAS tendo sido promovidos ou rebaixados, e não apenas os contratados e demitidos. Pode-se então definir o segundo conceito de rotatividade conforme segue na equação (2) abaixo, em que $Alterados_{it}$ corresponde ao número total de servidores em cargo de DAS do órgão i que tiveram seu cargo de DAS alterado ao longo do ano t .

$$Rotatividade_{2it} = \frac{Alterados_{it} + Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{Total_{it-1}} \quad (2)$$

iii. Abordagem ampla baseada na permanência (ROT3): considera que a rotatividade deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Pode-se então definir o terceiro conceito de rotatividade conforme segue na equação (3).

$$Rotatividade_{3it} = \frac{Total_{it-1} - Inalterados_{it}}{Total_{it-1}} \quad (3)$$

O Gráfico 3 apresenta as rotatividades gerais no Executivo federal de 2000 a 2013 utilizando os três critérios citados.



Nota: ROT1: Critério tradicional de rotatividade, 1.
 ROT2: Critério abrangente de rotatividade, 2.
 ROT3: Critério de rotatividade baseado na permanência, 3.
 Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 3: Taxas anuais de rotatividade dos cargos DAS, utilizando três critérios (2000-2013) – (em %)

É importante observar a relação entre as três definições.

Em primeiro lugar, o critério 1 gera valores mais baixos que o critério 2, pois não define como rotatividade as mudanças internas à instituição considerada, ou seja, as promoções e os rebaixamentos. Observe, ainda, que enquanto o critério 1 calcula uma média de demissões e contratações, o critério 2 soma essas duas variáveis (além das alterações). Trata-se de uma definição inspirada naquela usada em comércio internacional, em que se considera o volume de comércio entre dois países como a soma das exportações dos dois países, e não a média delas. Por essa razão, o critério 2 gerará sempre valores pelo menos duas vezes maiores que o critério 1.

Em segundo lugar, como o denominador usado nas três definições corresponde ao total de empregados ao final do ano anterior, enquanto os numeradores se referem ao ano em questão, e, como na definição 2 se consideram também os demitidos, os critérios 2 e 3 não são equivalentes. De fato, é fácil mostrar que o critério 3 pode ser reescrito na forma a seguir:

$$Rotatividade_{3it} = \frac{\frac{Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{2}}{Total_{it-1}} \quad (3)$$

A expressão (3') deixa claro que, assim como o critério 1, o critério 3 gera valores menores que o critério 2. O comportamento geral dos três índices é bastante semelhante, havendo mudanças apenas no nível, para o caso do critério 2. Os critérios 1 e 3 se configuram muito próximos.

Por fim, vale notar que o critério 3 não varia em função de novas contratações que resultem em ampliação do número de DAS. Por essa razão, o critério 3 reflete mais proximamente o conceito de rotatividade que desejamos estudar neste artigo, ou seja, as alterações associadas à substituição de pessoas no quadro de DAS, e não à ampliação do quadro de funcionários de um ministério. Se houve muita contratação em um ministério pelo fato de ter sido criado um novo órgão, por exemplo, não seria apropriado incluir essa contratação como rotatividade. Portanto, o critério 3 é mais robusto e, de fato, não considera essas contratações como rotatividade⁵. Por esses motivos, escolhemos como mais apropriada a terceira medida de rotatividade, ROT3, e a utilizamos nas análises a seguir.

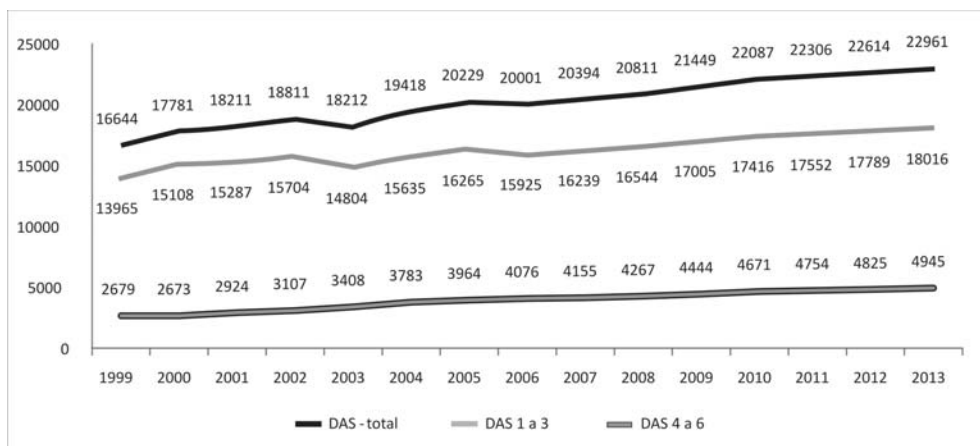
4. Rotatividade geral e por níveis hierárquicos

Ao apresentar as taxas de rotatividade, estamos falando de um universo, atualmente, de aproximadamente 23 mil cargos. O Gráfico 4 indica o crescimento quase continuado desses cargos que, na série, foi de 38%. Ao desagregarmos as taxas de crescimento, por níveis, pode-se ver – ainda no Gráfico 4 – que o crescimento mais expressivo ocorreu no quantitativo de cargos da hierarquia superior (DAS 4 a 6). A ampliação foi da ordem de 85%, ao passo que nos DAS 1 a 3 o crescimento foi de 29%.

O Gráfico 5 rerepresenta as taxas de rotatividade médias do Gráfico 3, utilizando-se apenas o critério da permanência. Na mudança do Governo FHC (PSDB) para o Governo Lula (PT), segundo esse critério (ROT3), a rotatividade chegou a 50% no primeiro ano de governo. Analogamente, a rotatividade chegou a 28% no primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula e 31% no primeiro ano de mandato da Presidente Rousseff (PT). A maior taxa de rotatividade anual foi observada precisamente no primeiro ano do Governo Lula, enquanto a mais baixa ocorreu no penúltimo ano de seu governo. A média de rotatividade no período foi de

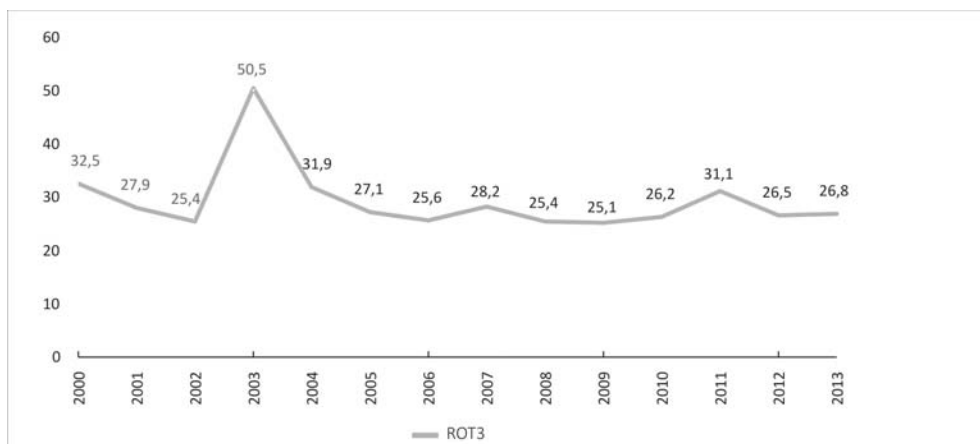
⁵ Os autores agradecem a Christian Lehmann por enfatizar essa propriedade desejada do conceito ROT3 de rotatividade.

aproximadamente 30%, enquanto o desvio-padrão foi de quase 7%. As mudanças acentuadas observadas no ano de 2003 parecem indicar a relevância da mudança partidária para explicar as substituições observadas nos quadros que ocupam os cargos em DAS, nos ministérios. Pode-se observar que, também no primeiro ano do Governo Rousseff, há elevação em relação à média do segundo mandato de Lula, embora menos expressiva. A mudança de presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade – tomando-se como único parâmetro possível o ano de 2011.



Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 4: Evolução no total de DAS, por ano e grupos hierárquicos (1999-2013)

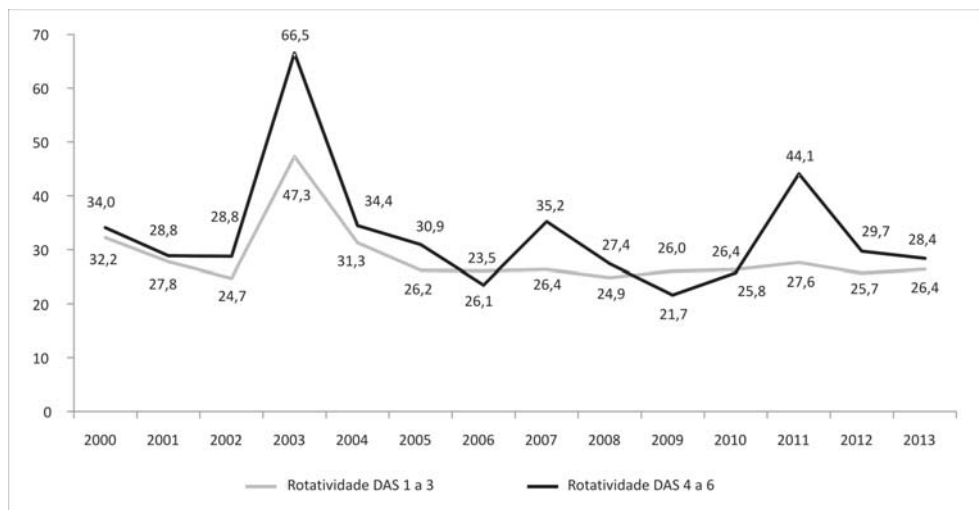


Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 5: Variação anual das taxas de rotatividade dos cargos DAS (1999-2013) – (em %)

O Gráfico 6 apresenta a rotatividade medida para dois diferentes grupos, para todos os cargos DAS do governo, entre 2000 e 2012. O primeiro grupo, DAS 1 a 3, incorpora a rotatividade na ocupação de cargos em DAS nos níveis 1, 2 e 3, os níveis mais baixos da categoria, enquanto o segundo grupo corresponde aos níveis mais elevados da hierarquia (DAS 4, 5 e 6). Observa-se maior rotatividade para cargos superiores, que têm maior poder político e administrativo (cf. Tabela 1). Na média, eles apresentam maior rotatividade que os demais (33,15% contra 28,67%). Ademais, sua rotatividade tem desvio-padrão quase duas vezes maior que aquela dos cargos de níveis mais baixos (11,57 contra 6,02). Os únicos anos em que houve inversão dessa tendência de maior rotatividade foram o último ano do primeiro mandato do Presidente Lula e o penúltimo ano de seu segundo mandato. A conexão entre poder político-administrativo e mudanças de governo é ainda mais visível nos momentos de mudança de governo. Vê-se que mesmo o Governo Rousseff, cujas taxas de rotatividade gerais foram mais moderadas que o Governo Lula, apresentou forte mudança quando restringimos a análise ao grupo de DAS 4 a 6. Em 2011, primeiro ano do mandato da presidente, a rotatividade para aquele grupo de cargos vai a 44%, ultrapassando em quase 9 pontos percentuais a rotatividade de DAS no primeiro ano do segundo mandato de Lula.

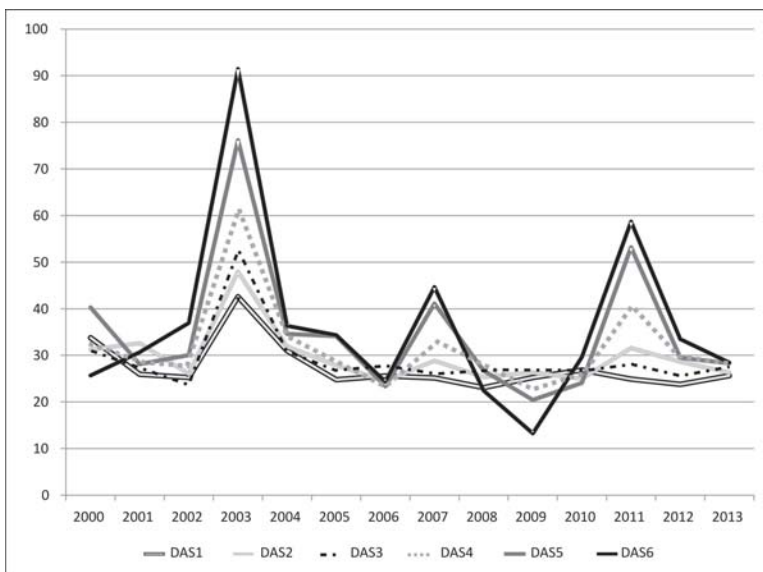
A observação por cada um dos 6 níveis hierárquicos, retratada no Gráfico 7, reforça a percepção de que as mudanças mais acentuadas, em início de mandatos, têm forte correlação com o nível hierárquico do cargo. Nota-se, por exemplo, que



Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 6: Variação anual na taxa de rotatividade dos cargos DAS, por grupos hierárquicos (1999-2014) – (em %)

a rotatividade foi quase total, atingindo o impressionante valor de 91,5% no primeiro ano do Governo Lula, para os cargos de DAS 6. Curiosamente, parece haver uma inversão no penúltimo ano do segundo mandato do Governo Lula, em que a rotatividade em DAS 5 e 6 foi menor do que em DAS 1 e 2. Vale também notar que a variância da rotatividade aumenta quase que monotonicamente quando se vai de DAS 1 a DAS 6, sendo o desvio-padrão igual a 5,4 para a rotatividade nos cargos de DAS 1; 7,25 nos cargos de DAS 2; 6,12 nos cargos de DAS 3; 10 nos cargos de DAS 4; 15,5 nos cargos de DAS 5; e, finalmente, impressionantes 19,73 nos cargos de DAS 6.



Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 7: Rotatividade dos cargos DAS, por nível hierárquico (1999-2013) – (em %)

Rotatividade por origem administrativa

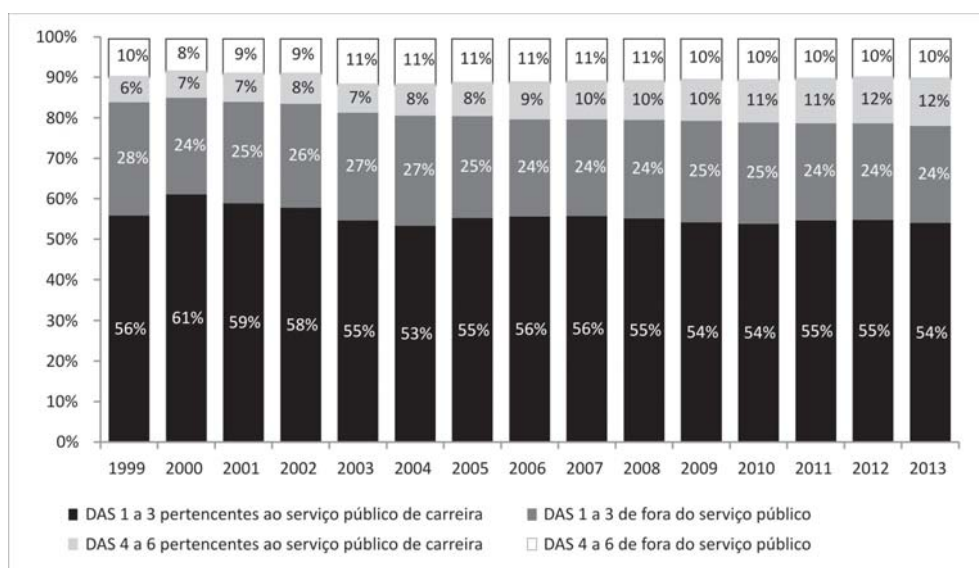
A relevância atribuída à discussão sobre rotatividade nos cargos DAS decorre, em parte, de concepções distintas sobre os efeitos positivos ou negativos decorrentes do exercício do cargo por servidores oriundos do setor privado (e não público) ou público, em particular aqueles que integram as carreiras burocráticas dos respectivos órgãos. A esse respeito, é pertinente lembrar que, nos idos da Constituinte – no Decreto nº 2.407/1987 – e, posteriormente, na Constituição Federal de 1988, havia o objetivo de reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de cargos em comissão baseados nas indicações de confiança, que seriam quase integralmente substituídos por funções destinadas aos funcionários das

diferentes carreiras do serviço público. As *funções de confiança* deveriam se limitar aos cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos. A ideia, contudo, não foi implementada (GRAEF, 2010; 2008).

Se, por um lado, alega-se que o recrutamento interno confere maior *expertise*, capacidade de planejamento do ciclo das *policies* (LEWIS, 2011; 2009; 2008) e menores incentivos para práticas corruptas (MENEQUIN; BUGARIN, 2012), por outro, pode-se sustentar ser a seleção externa fonte de inovações em práticas administrativas e de redução da ineficiência no setor público (PACHECO, 2011; 2010, MARANTO, 1998). As posições, por si, sugerem a importância de observar a variação das taxas de rotatividade, distinguindo nomeados oriundos do serviço público e aqueles de fora da burocracia.

O Gráfico 8 apresenta, primeiro, a distribuição dos ocupantes de DAS por critérios de pertencimento ou não ao serviço público federal. Parece-nos expressiva a proporção de nomeados oriundos do próprio setor público, bem como a constância da distribuição ao longo da série. Entretanto, nos níveis superiores, a presença de servidores de carreira e de fora do serviço público é mais equilibrada. Só nos últimos quatro anos, os servidores de carreira são maioria nesses cargos.

Vale notar que o percentual de cargos do grupo DAS 4 a 6 ocupados por gestores provenientes do serviço público de carreira dobrou no período analisado, passando



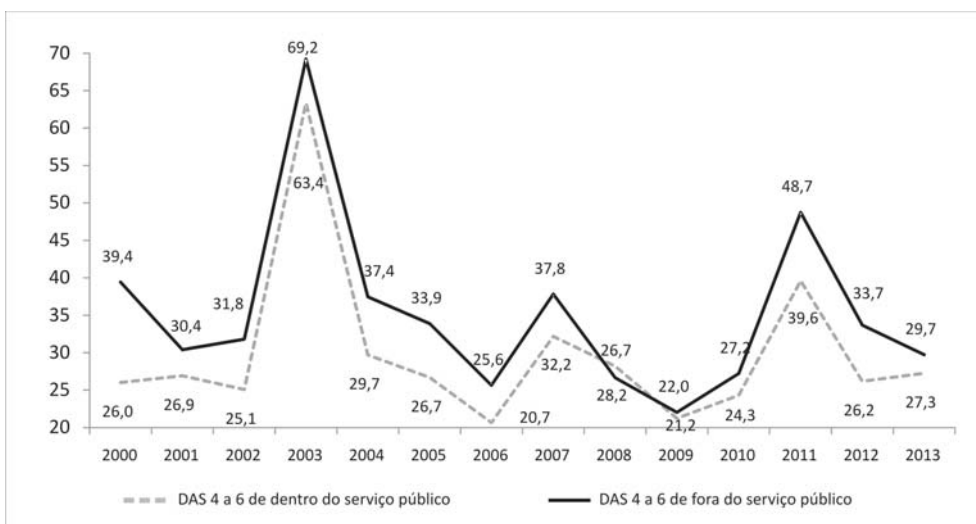
Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 8: Proporção de ocupantes de cargos DAS, por grupos, pertencentes ao serviço público de carreira (1999-2013) – (em %)

de 6% para 12% do total de cargos DAS e de 40% para 54% do total de DAS desse grupo. As trajetórias de crescimento devem ser consideradas à luz do forte crescimento do número de cargos DAS desse grupo, que foi de 80%, como indicou o Gráfico 4. A mudança sugere maior profissionalização do serviço público federal, que tem conseguido, por meio de suas carreiras, fornecer funcionários com competência para assumir cada vez maior número de cargos de DAS. A partir de 2009, os funcionários de carreira passaram a ocupar a maioria dos cargos de DAS tanto na categoria 1 a 3, em que somam mais que o dobro do número de funcionários recrutados fora da carreira, como na categoria 4 a 6, única categoria em que ainda se observa clara tendência de crescimento.

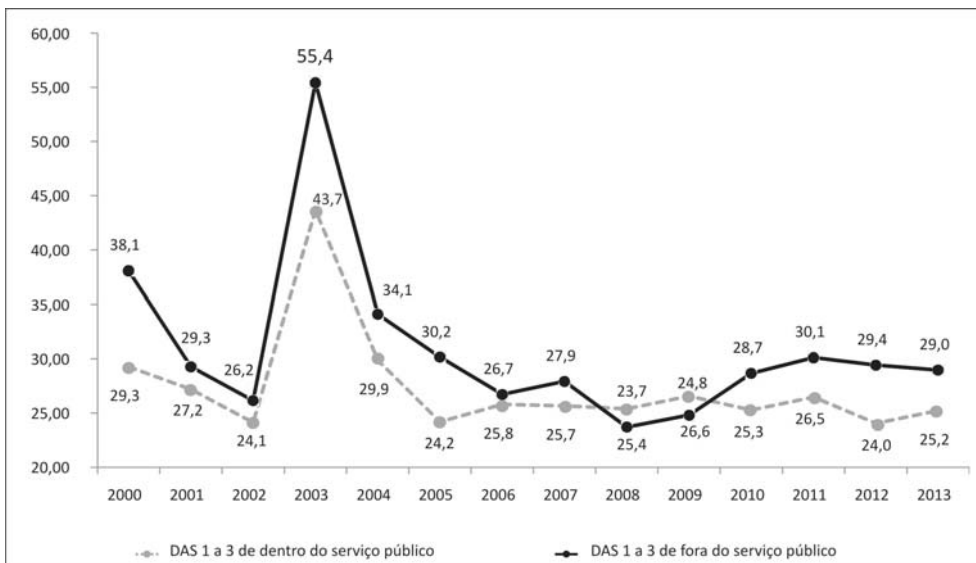
O Gráfico 9A e o 9B reportam a distribuição das taxas de rotatividade para nomeados oriundos de dentro e de fora das carreiras do serviço público para as hierarquias superiores (DAS 4 a 6) e inferiores (DAS 1 a 3), respectivamente⁶. Eles indicam, em primeiro lugar, um comportamento bastante semelhante das duas séries. No entanto, com exceção dos anos de 2008 e 2009 somente no caso do grupo DAS 1 a 3, a rotatividade é sempre maior nos cargos ocupados por servidores de fora da carreira. Em outras palavras, pode-se dizer que a carreira pública traz maior estabilidade na ocupação dos cargos de DAS. Ademais, ambos os gráficos, e de forma ainda mais contundente o Gráfico 9B, indicam uma diferença expressiva nas taxas de rotatividade no ano de 2003, que novamente é reveladora. Por ser o ano de mudança de partido no Executivo federal, a diferença parece expressar de forma mais clara o efeito da mudança de partido no governo sobre os cargos de livre provimento. A diferença, para maior, na rotatividade dos nomeados de fora do serviço público naquele ano – e posterior estabilidade – parece indicar as motivações partidárias e ideológicas das nomeações, e a maior força desses critérios sobre os quadros de fora das carreiras do serviço público. Em outros termos, os dados indicam de forma mais clara a natureza política da escolha dos superiores hierárquicos.

⁶ Conforme os dados do Siape, servidores de carreira incluem “servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo, e o militar do Distrito Federal.” (Boletim Estatístico de Pessoal, 2013: 175)



Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

Gráfico 9A: Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos DAS 4 a 6, conforme origem administrativa (1999-2013) – (em %)



Fonte: Siape. Elaboração dos autores.

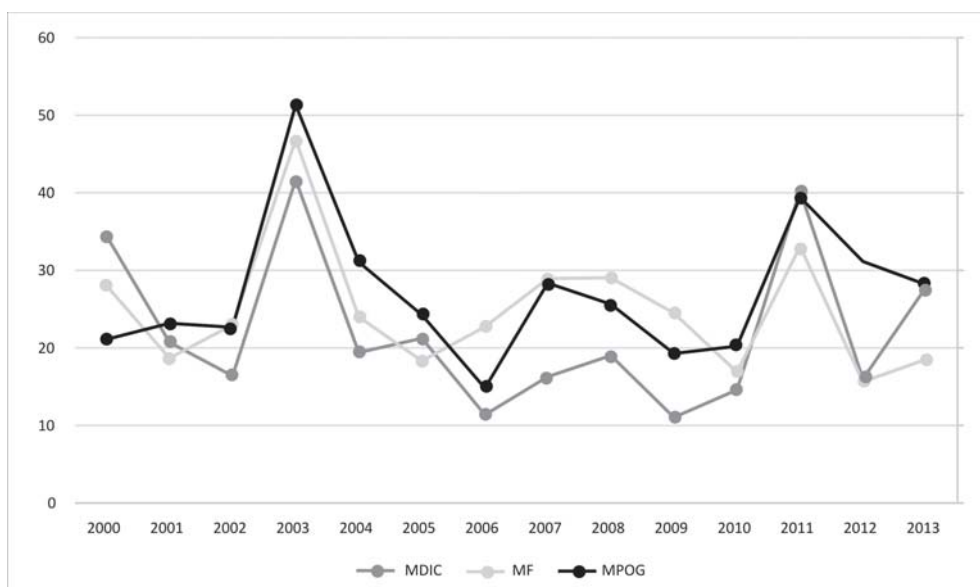
Gráfico 9B: Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos DAS 1 a 3, conforme origem administrativa (1999-2013) – (em %)

Rotatividade por órgãos governamentais

Nesta seção, esboçamos o quadro geral da rotatividade em diferentes setores do governo.

Teoricamente, pode-se esperar variação nas taxas de rotatividade em função da natureza das políticas e áreas de governo. Setores do governo cujas políticas sejam mais complexas, e exijam conhecimento técnico mais detalhado, tenderiam à menor rotatividade, por exigirem maior continuidade das rotinas e especialistas para gerir os órgãos. A rotatividade pode também variar em função da combinação de outras propriedades dos órgãos governamentais, a exemplo da disponibilidade de funcionários de carreira e grau de institucionalização do órgão ou da política. Não é objetivo aqui testar estatisticamente essas variáveis e seus possíveis efeitos. Contudo, apresentamos a evolução das mudanças por grandes áreas de políticas.

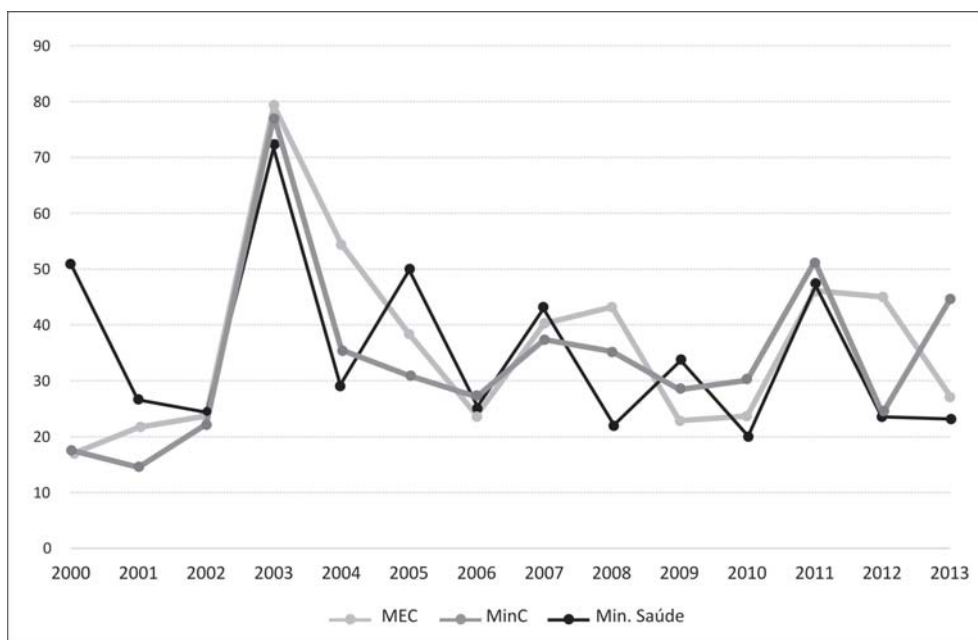
O Gráfico 10 apresenta a rotatividade para DAS 4 a 6, em três ministérios responsáveis pelo gerenciamento da política econômica: Fazenda, Planejamento e Comércio Exterior. As variações seguem movimentos similares aos já identificados: forte mudança no primeiro ano do Governo Lula, cuja intensidade só é rivalizada, mas menor, no primeiro ano do Governo Rousseff. Observe que no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a rotatividade ultrapassa os 50% no primeiro ano do Governo Lula.



Fonte: Ipea. Elaboração dos autores.

Gráfico 10: Rotatividade anual dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6, em ministérios selecionados da área econômica (1999-2013) – (em %)

Ao comparar as variações desse grupo com ministérios da área social típica – aqui, Saúde, Educação e Cultura⁷ –, verifica-se maior rotatividade nesses últimos. Como se pode ver no Gráfico 11, a variação é homóloga, mas de intensidade bem maior na área social. A rotatividade chega a quase 80% no Ministério da Educação (MEC) em 2003 e permanece acima de 70% para os três ministérios nesse ano. No caso do Ministério da Saúde, parece haver um ciclo bianual na rotatividade, que se mostra mais baixa em ano eleitoral (nacional ou municipal) e mais elevada em ano pós-eleitoral, seguindo, portanto, bem de perto o ciclo eleitoral bianual. Vale comparar esse resultado com aquele do Ministério da Fazenda, que também apresenta claro ciclo eleitoral, contudo quadrienal.



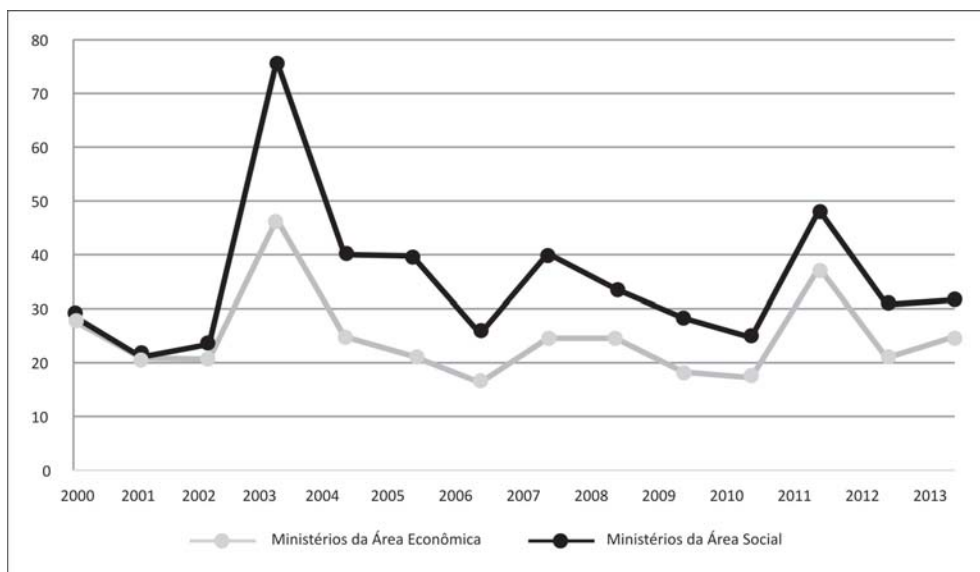
Fonte: Ipea. Elaboração dos autores.

Gráfico 11: Rotatividade anual dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6, em ministérios selecionados da área social (1999-2013) – (em %)

⁷ Não incluímos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por esse ter sido criado somente em 2003.

O Gráfico 12 apresenta os dois grupos – econômicos e sociais –, ou seja, a evolução das rotatividades médias anuais dos DAS 4, 5 e 6, para os seis ministérios selecionados. Nele, observa-se nítida diferença entre os grupos. As transições de governo, por serem propícias à mudança nos quadros da administração, uma vez mais indicam de forma clara as diferenças. Pode-se observar, em particular na transição para o Governo Lula (2003), no primeiro ano de seu segundo mandato e no primeiro ano do Governo Rousseff (2011), que a rotatividade é superior nos ministérios sociais *vis-à-vis* os ministérios da área econômica. No final do Governo FHC, parece haver uma convergência nas duas médias para valores abaixo de 25%.

Por fim, verifica-se no Gráfico 13 que, mesmo para o grupo DAS 1 a 3, a rotatividade média é menor em ministérios econômicos; apenas no ano de 2001, último ano do Governo FHC, as rotatividades foram similares.

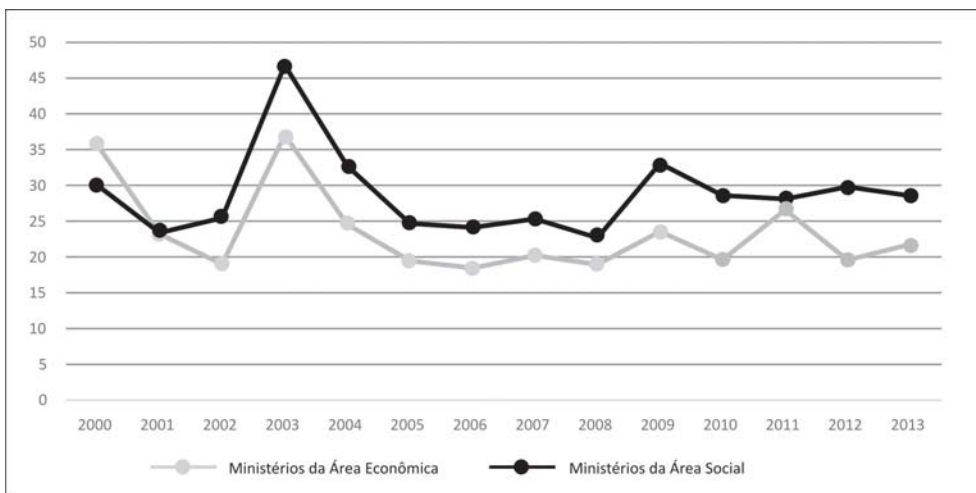


Fonte: Ipea. Elaboração dos autores.

Gráfico 12: Rotatividade média anual dos ocupantes de DAS 4 a 6 para grupos de ministérios selecionados (1999-2013) – (em %)

Conclusão

Neste artigo apresentamos dados relativos à rotatividade dos cargos de livre nomeação (DAS) da administração pública federal e indicamos algumas das principais variações observadas entre governos, áreas de políticas e níveis dos cargos. Os dados ajudam a avançar na compreensão de nosso sistema de patronagem e de algumas de suas propriedades. Exploramos aqui uma delas, analisando a rotatividade dos cargos.



Fonte: Ipea. Elaboração dos autores.

Gráfico 13: Rotatividade média anual dos ocupantes de DAS 1 a 3 para grupos de ministérios selecionados (1999-2013) – (em %)

Com base nessas variações, é possível, desde já, construir uma imagem mais adequada do processo de ocupação dos cargos.

Primeiro, indicamos que a rotatividade, como esperado, tem momentos de pico, que são os primeiros anos de governo dos presidentes, ao que se sucede uma tendência ao decréscimo nas taxas. A mudança reflete as alternâncias de poder dos ciclos eleitorais. A maior mudança observada – na série disponível – foi precisamente a chegada do PT ao poder federal, que representou uma mudança de 50% nos cargos DAS, em relação ao ano anterior. O resultado parece nos indicar a força da motivação partidária nesses momentos de mudança de poder. Será importante, em análises futuras, decompor outras motivações que se associam ao motivo partidário, para retratar de forma mais precisa outras variáveis importantes no processo de constituição da burocracia de confiança.

Também encontramos que são os cargos de maior hierarquia os mais sujeitos à rotatividade. A imagem segundo a qual os cargos inferiores, por serem menos valiosos no mercado político, são mais suscetíveis à distribuição personalista e apresentam mudança mais intensa não parece correta. Diferentes fatores contribuem para os resultados que apresentamos. O principal deles talvez seja a dificuldade de atrair para Brasília nomeados escolhidos em redes pessoais, devido aos custos dessa transferência. A isso é possível que se some a natureza dos próprios cargos que, ao pedir exercício de funções mais cotidianas e rotineiras voltadas para a gestão dos próprios órgãos, exijam ou permitam maior

permanência dos servidores, a despeito de mudanças político-partidárias nos órgãos governamentais ou níveis superiores da burocracia política.

Encontramos ainda que, em geral, há maior rotatividade entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público. Esse resultado poderia apontar para uma melhor qualificação dos servidores de carreira, o que os manteria em seus cargos apesar das mudanças no comando político dos ministérios em que atuam.

Por fim, mostramos que há uma tendência de rotatividade menor em ministérios da área econômica, se comparada a ministérios da área social. Seria preciso verificar de forma mais detida as razões dessa diferença, mas espera-se que derivem da natureza das funções, que exigem graus de especialidade inibidores de rotatividades mais altas.

O presente trabalho apresenta uma exploração inicial na fascinante análise da rotatividade no serviço público federal e pode ser estendido em diversas direções.

Em primeiro lugar, os dados estilizados encontrados nos permitem tecer uma série de hipóteses a respeito dos fatores que condicionam a rotatividade dos cargos de DAS no País. Uma extensão natural deste trabalho é explicitar essas hipóteses e testá-las por meio de modelos econométricos.

Em seguida, os fatos estilizados permitem a construção de um modelo de economia política que tente explicitar os principais dilemas com os quais se defronta um ministro ao escolher gestores para ocupar cargos de DAS. Por um lado, o ministro procura gestores competentes para administrar as políticas públicas sob sua responsabilidade. Isso sugeriria uma menor rotatividade, uma vez que a experiência desempenha papel importante para uma gestão competente. Por outro lado, o ministro deseja manter assessores de sua inteira confiança. Essa última preocupação sugeriria maior rotatividade, uma vez que, quando muda o ministro, deveriam também mudar os quadros ocupando cargo em DAS. Finalmente, há um terceiro fator, associado ao nosso presidencialismo de coalizão, que reduziria a liberdade de escolha do ministro, devido aos acordos firmados para formar e manter a coalizão governamental. Um modelo teórico que incorpore esses *trade-offs* poderá lançar luz sobre os mecanismos que levam às variações das taxas de rotatividade observadas neste trabalho.

Essas extensões são apresentadas aqui como sugestão para pesquisas futuras.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública (Segep). *Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais*. v. 18, n. 211. Brasília: MP, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Rotatividade e flexibilidade no Mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011.

GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. *Res-Pública: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Brasília: Anesp, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan./jun. 2010.

_____. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Res-Pública: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Brasília: Anesp, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008.

GRINDLE, Merilee S. *Jobs for the boys: patronage and the State in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do governo: como funciona a máquina pública*. Brasília: Diap, 2009. (Série Estudos políticos)

LEWIS, David. Presidential appointments and personnel. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 47-66, jun. 2011.

LEWIS, David. Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, 1, p. 60-73, 2009.

LEWIS, David. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LAMEIRÃO, Camila. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PIRES, Roberto. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício. O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública. *Texto para discussão* n. 118. Brasília: Senado Federal, 2012.

MORANTO, Robert. Thinking the unthinkable in public administration: a case for spoils in the federal bureaucracy. *Administration and Society*, v. 29, n. 6, p. 623-642, jan., 1998.

PACHECO, Regina. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 9, p. 21-30, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: out. 2014.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. São Paulo: FGV, 2010.

PETERS, Guy. *La politica de la burocracia*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *The politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge, 2004.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, v. 94, p. 94-107, nov. 2012.

Felix Lopez

Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Contato: felix.lopez@ipea.gov.br

Maurício Bugarin

PhD in Economics pela *University of Illinois*, Estados Unidos (1997), Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e líder do *Economics and Politics Research Group* (CNPq). Contato: bugarin.mauricio@gmail.com

Karina Bugarin

Master in Economics pela *University of Tsukuba*, Japão (2011) e pesquisadora do *Economics and Politics Research Group* (CNPq). Contato: sayuribugarin@gmail.com

RSP

Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas

Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Roberto Rocha Coelho Pires

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Vanessa Elias Oliveira

Universidade Federal do ABC (UFABC)

O artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma revisão da literatura nacional e internacional sobre burocratas de médio escalão (BMEs). A sistematização da literatura se orientou a partir de uma perspectiva de políticas públicas, voltada para a compreensão da existência e atuação desses atores e das suas influências sobre os processos de produção de políticas públicas e ações governamentais. Três dimensões da atuação da burocracia de médio escalão foram analisadas: seus papéis, funções e “lugares”; as perspectivas analíticas a partir das quais são observados (estrutural, individual e relacional); e, por fim, a sua atuação nas políticas públicas setoriais. Dois aspectos merecem destaque a partir da revisão bibliográfica empreendida. Em primeiro lugar, o fato de que os BMEs merecem maior atenção nas análises dos processos de produção de políticas públicas. Somado a isso, explicitam-se as ausências existentes na literatura nacional no que tange à relevância e centralidade desse ator.

Palavras-chave: burocracia, administração pública, políticas públicas, agente público

Artigo recebido em junho de 2014. Versão final em outubro de 2014.

Burócratas de medio escalafón: nuevas miradas sobre viejos actores de la producción de políticas públicas

El artículo tiene como objetivo presentar los resultados de una revisión de la literatura nacional e internacional acerca de los burócratas de nivel medio (BMES). La sistematización de la literatura se guió desde una perspectiva de las políticas públicas, se centró en la comprensión de la existencia y las actividades de estos actores y sus influencias en los procesos de producción de las políticas públicas y las acciones gubernamentales. Se analizaron tres dimensiones del desempeño de la burocracia de nivel medio: sus roles, funciones y “lugares”; perspectivas analíticas de las que se observan (estructural, relacional e individual); y, por último, su rendimiento en las políticas del sector público. Dos aspectos deben destacarse de la revisión bibliográfica realizada. En primer lugar, el hecho de que los BME merecen más atención en el análisis de los procesos de producción de las políticas públicas. Sumado a esto, se explicitan las ausencias existentes en la literatura nacional sobre la relevancia y centralidad de este actor.

Palabras clave: burocracia, administración federal brasileña, políticas públicas, funcionario público

Mid-Level Bureaucrats: new perspectives on traditional actors in policy production

The article aims at presenting the findings from a literature review (considering both domestic and international productions) on mid-level bureaucrats (MLBs). The organization and analysis of the material was guided by a public policy perspective, focused on understanding the existence and behavior of these actors and their influence on governmental action. We analyzed three distinct dimensions about MLB influence on policy: a) their roles, functions, and “places”; b) the analytical perspectives mobilized to make sense of them (structural, individual, and relational); and c) MLB’s behavior in specific policy areas. Two aspects emerge from the literature review. First, MLBs deserve greater attention in our analysis of the policymaking and implementation processes. Second, this type of analysis is largely absent in the Brazilian scholarly production.

Keywords: bureaucracy, public administration, public policy, civil servant

Introdução¹

O presente artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma revisão da literatura nacional e internacional sobre burocratas de médio escalão (BMEs). Trata-se dos atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas. A sistematização da literatura se orientou a partir de uma perspectiva de políticas públicas – isto é, voltada para a compreensão da existência e atuação desses atores e das suas influências sobre os processos de produção de políticas públicas e ações governamentais.

Os estudos de políticas públicas têm ganhado espaço apenas recentemente e, apesar do crescimento das pesquisas nas últimas décadas no Brasil, o campo das políticas públicas ainda sofre, em certa medida, da grande fragmentação organizacional e temática (FARIA, 2003). Além disso, há também lacunas quando observamos o recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos. Algumas pesquisas têm demonstrado a incapacidade que os modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como pluralismo, marxismo e teoria das elites, têm de dar conta da diversificação e complexificação dos processos, marcados por interações não hierárquicas, “por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores.” (FARIA, 2003).

Na tentativa de elucidar características do processo de produção das políticas, entraram na agenda de pesquisas expressões como *issue networks*, *policy communities*, além de questões como diversificação dos atores envolvidos, padrão de relacionamento entre áreas etc. No entanto, essa nova agenda de pesquisa parece ainda estar centrada nas análises, sobretudo empíricas, acerca dos processos de tomada de decisão, com restrita atenção dada aos processos de implementação.

Quando analisamos a literatura sobre as políticas públicas, percebemos a menor relevância dada à fase da implementação, visto a quantidade ainda relativamente limitada de trabalhos sobre o assunto desde o memorável trabalho de Lipsky sobre a *Street-Level Bureaucracy* (1980), especialmente quando analisada a produção nacional sobre o tema. Há, portanto, uma lacuna nos estudos empíricos

¹ A realização deste trabalho contou com a valiosa assistência de estagiários e bolsistas de iniciação científica. Registramos nossos agradecimentos a Eveline Ribeiro dos Santos, Cleiton Duarte e Luiz Fernando Biscardi.

brasileiros a respeito dos diversos elementos e fatores que influenciam a fase da implementação, muito embora alguns trabalhos pioneiros busquem trazer o olhar para as *policy networks* (MARQUES, 2003, CARPIM, 2003), para a importância da aprendizagem e conhecimento (FARIA, 2003) ou para incorporação de valores dos burocratas (MEIER e O'TOOLE, 2007 e LOTTA, 2010).

Essa limitação da literatura se dá também em relação ao olhar que tem sido dado ao papel das diferentes burocracias no processo entre formulação e implementação das políticas.

Conforme expôs Oliveira (2009), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão, e mais especificamente a burocracia federal, e como essa atua no processo de produção de políticas públicas (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994; LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; BRESSER PEREIRA, 2007; OLIVIERI, 2007). Outros trabalhos voltam-se, ainda, para a chamada “burocracia de nível de rua” (LIPSKY, 1980), que implementa as políticas desenhadas “centralmente” pelo alto escalão (LOTTA, 2010, por exemplo) (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011, p.2).

No entanto, poucos são os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores e os formuladores (HOWLETT, 2011; MEIER, 2009; PIRES, 2011; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011). Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2010).

Trata-se de um conjunto central de atores nos processos de implementação de políticas públicas, porém pouco considerado nos modelos de análise. Os estudos pioneiros dos anos 1970 tendiam a focar nos processos de tomada de decisão e a assumir a implementação como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo (abordagem *top-down*). Nessa perspectiva, os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo uma separação entre administradores e políticos e uma tradução automática entre decisão e ação (HILL e HAM, 1993).

Nas décadas seguintes, passou-se a valorizar o olhar para a efetividade e avaliação das políticas, percebendo-se que alguns fatores levavam o processo de implementação a falhas (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984, GUNN, 1978, SABATIER e MAZMANIAN, 1979). A partir de análise de “baixo para cima”, os atores responsáveis pela implementação passaram a ser compreendidos como elementos-chave. Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos

(policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo. Assim, a abordagem *bottom-up* desafiou a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e sugeriu que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem.

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão (...) que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2011, p.4). Oliveira (2009), Pires (2011) e Oliveira e Abrucio (2011) também destacam que há uma variedade e heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária denominada “burocracia de médio escalão”. Essa heterogeneidade se dá tanto pelos contextos setoriais e institucionais quanto pelos próprios cargos exercidos por cada um deles. Esse reconhecimento, no entanto, implica a necessidade de esforços comparativos e consistentes para caracterização empírica desses perfis, de forma a construirmos conceitos mais precisos compreendendo suas generalidades e especificidades.

Para além da relevância teórica do objeto, observa-se atualmente, no plano empírico, um processo de expansão dessa burocracia intermediária no Brasil. De 1997 a 2012, ocorreu, no Governo Federal brasileiro, uma forte expansão do número de cargos associados a essa posição intermediária nas hierarquias burocráticas – 107% de aumento no número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) nível 4, e 91% para o nível 5. Essa expansão observada nos níveis intermediários supera o aumento ocorrido no número de cargos em outros níveis de DAS (1, 2, 3 e 6) e se situa em patamar muito superior à média geral (27%) de crescimento de DAS. A expansão destacada no segmento de gerência intermediária sugere que a burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e ganha relevância para a atividade governamental no período recente.²

² Na estrutura de cargos comissionados do Governo Federal, há sete posições, associadas aos denominados Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e Cargos de Natureza Especial (NE). Há seis níveis de DAS, sendo que o DAS 1 é o menor cargo na estrutura hierárquica e o DAS 6, o maior. Os Cargos de Natureza Especial são superiores ao DAS 6. Num olhar a partir da estrutura, os cargos podem ser vistos como: DAS 1 a 3 correspondem a cargos de baixo escalão; DAS 4 e 5, de médio escalão; DAS 6 e NE, alto escalão.

Assim, esse conjunto de inquietações teóricas e movimentações do fenômeno empírico indicam a necessidade de ampliarmos a nossa compreensão sobre quem são esses atores, o que fazem, como atuam, com quem se relacionam e de que forma influenciam a gestão de políticas públicas. Esse é o sentido da investigação proposta por este artigo, o qual se baseia em extensa e sistemática revisão da literatura sobre o tema em distintas áreas de conhecimento aplicadas à gestão de políticas públicas.

Na seção seguinte, descrevemos a metodologia utilizada para o levantamento bibliográfico e os procedimentos empregados para a sistematização e análise do material. Em seguida, os resultados de tal revisão e a sistematização da literatura são apresentados. Em um primeiro momento, focamos nas definições encontradas para o conceito de “burocratas de médio escalão” e sua operacionalização, assim como na caracterização do contexto, evolução e descrição dos papéis desempenhados por esses atores, além dos dilemas de construção de suas identidades e suas formas de atuação. Em um segundo momento, buscamos sistematizar as três principais abordagens ou perspectivas (estrutural, individual e relacional) para a análise da atuação e influência dos burocratas de médio escalão sobre os processos de produção de políticas públicas, com o foco em alguns estudos setoriais. Por fim, concluímos com uma síntese dos principais elementos levantados a partir da revisão bibliográfica, os quais, simultaneamente, sustentam a importância do foco nesse ator específico e contribuem para o preenchimento de lacunas no debate sobre políticas públicas, apontando uma agenda de pesquisa futura sobre burocratas de médio escalão.

Metodologia

Para analisar o que já foi publicado em periódicos sobre o tema, buscamos em bases digitais acadêmicas todas as publicações nacionais e internacionais conceituadas como Qualis A ou B dos campos de ciência política, ciências sociais, administração pública, ciências sociais aplicadas e interdisciplinar. Selecionamos as publicações com mais afinidade à análise de políticas públicas e definimos um conjunto de 64 periódicos a serem consultados. Em cada um deles, foi realizada uma busca, utilizando como palavras-chave “burocracia”, “gerente”, “burocrata”, “gestor” ou “dirigente”, sempre combinadas com “organizações públicas”, “administração pública”, “Estado” ou “políticas públicas” e suas respectivas traduções para a busca internacional.

De todos os periódicos analisados, foram extraídos 85 artigos, novamente filtrados, em função dos resumos, pela aderência ao tema – o que resultou numa seleção de 6 artigos nacionais e 28 artigos internacionais.

Além disso, realizou-se uma busca no portal Capes por meio de três palavras-chave: “mid-level bureaucrats”, “middle level bureaucracy” e “bureaucratic behavior”. Para cada um dos termos, foram analisadas as 100 primeiras ocorrências classificadas automaticamente por ordem de relevância, resultando em mais 44 artigos internacionais.

A esse conjunto, foram somados artigos internacionais da literatura da administração e da ciência política previamente selecionados por especialistas do tema, chegando a um total de 83 artigos³. Todos os artigos foram lidos e sistematizados, tendo como base a identificação dos seguintes elementos em cada artigo: objetivo; objeto central; metodologia; variável dependente e variável explicativa; principais conclusões sobre os BMEs.

A partir desses procedimentos, a revisão da literatura buscou identificar como a literatura trata os BMEs. Por um lado, percebeu-se que abordagens disciplinares distintas tendem a focar diferentes aspectos no estudo desses burocratas. Enquanto estudos da ciência política tendem a atribuir maior relevância à participação dos BMEs nos processos decisórios internos às burocracias (conflitos, coalizões etc.), à relação deles com atores externos (como políticos, partidos e cidadãos) e aos dilemas entre autonomia e controle das burocracias, estudos na área de administração e psicologia tendem a ressaltar temas como motivação, liderança, aprendizado, sentimentos em relação ao trabalho, modelos de recrutamento e outros temas associados à gestão de recursos humanos, além de enfoques voltados às estruturas e processos administrativos. Temas associados às estruturas organizacionais, identidades, papel das profissões, cultura organizacional ou ocupacional são também frequentemente abordados por sociólogos.

Todavia, apesar dessa variedade de abordagens, a sistematização da literatura se pautou por preocupações típicas das reflexões sobre a produção e análise de políticas públicas, dado que, como previamente apontado, trata-se de um campo de conhecimento no qual o foco nos BMEs tem sido pouco explorado. Assim, a interpretação dos conteúdos extraídos da bibliografia levantada foi orientada no sentido da extração de conceitos, categorias e abordagens que permitam ampliar a compreensão sobre quem são os BMEs, o que fazem, como atuam e como influenciam o desenho e a implementação de políticas públicas.

³ Não é possível analisar a separação dos artigos entre as áreas de conhecimento (ciência política, administração etc.), já que a mesma revista pode estar presente em mais de uma área de conhecimento ao mesmo tempo.

Os burocratas de médio escalão na literatura sobre gestão e políticas públicas

Esta seção apresenta resultados da sistematização da literatura pesquisada. Primeiramente, focamos contexto, evolução e descrição dos papéis desempenhados por burocratas de médio escalão, além dos dilemas de construção de suas identidades e suas formas de atuação. Na segunda subseção, apresentamos três perspectivas analíticas para a compreensão da atuação dos BMEs na produção de políticas públicas. Por fim, apresentamos algumas análises setoriais.

O burocrata de médio escalão: papéis, funções e “lugares”

Nesta primeira subseção, será apresentado um retrato mais geral do que a literatura já tem concluído a respeito dos BMEs. Ela está organizada em três partes que apresentam, cada uma, elementos específicos que essa literatura busca sistematizar: a) definições e indefinições da literatura sobre os BMEs; b) papéis que a literatura identifica para os BMEs; c) valores e comportamento dos BMEs.

a) Os BMEs em contexto: definições e indefinições

Uma primeira conclusão que se pode extrair da literatura diz respeito à ambiguidade e à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio. Para efeitos de simplificação e operacionalização, a forma mais frequente de se definir um BME ocorre pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Isto é, pela eliminação dos cargos e funções associados aos extratos superiores e inferiores, ou pelo foco nos cargos de gerência intermediária na estrutura administrativa (como diretores, coordenadores, gerentes, supervisores etc.).

Nos estudos da administração de organizações privadas, os funcionários de médio escalão têm sido definidos como ocupantes de cargos de gerência situados entre o grupo de dirigentes estratégicos do topo (por exemplo, os CEOs) e a primeira linha de supervisão (chefes de divisão, coordenadores de projetos etc.), acima dos empregados encarregados diretamente com a produção (VIE, 2010). Em estudos voltados para burocracias do setor público, a definição e operacionalização do conceito de BME mais usual tem focado nas categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência. Por exemplo, Lewis (1992), ao estudar os *middle managers* no governo federal norte-americano, delimitou sua análise aos cargos de gerência identificados como GS-13 a 15, sendo que GS-16 a 18 correspondem ao *Senior Executive Service* e os graus menores que 13 se referem a funções de primeira linha de gerência. No caso do Governo Federal

brasileiro, esse extrato intermediário corresponderia aos cargos de DAS de nível 4 e 5 (na escala que vai de 1 a 6).

No entanto, a literatura reconhece que, apesar de necessárias, essas simplificações, a partir de posições na estrutura administrativa, não refletem a complexidade associada aos níveis intermediários. Na prática e no cotidiano das organizações públicas e privadas, percebe-se que há confusos limites em torno do termo “médio” ou “intermediário” e ambiguidades na definição de quem são ou não são esses burocratas de médio escalão.

Isso se deve ao fato de que as camadas intermediárias de organizações públicas e privadas têm passado por diversas transformações, acarretando instabilidade nos papéis, funções e identidades dos atores que ocupam esses espaços organizacionais (THOMAS; LINSTEAD, 2002). Tais processos têm sido mais intensos no setor privado, mas também se fazem presentes nas burocracias públicas, sobretudo a partir do paradigma da Nova Gestão Pública. Nas últimas décadas, movimentos como de reengenharia, *downsizing*, desburocratização, gerencialismo têm promovido o enxugamento de camadas hierárquicas que se concretiza, principalmente, em um achatamento das estruturas organizacionais. Novas tecnologias têm permitido o monitoramento e a condução das atividades operacionais na ponta por parte de dirigentes superiores. Além disso, metodologias de trabalho em equipe, estruturas matriciais ou baseadas em projetos, e muitas outras reformas que reduziram estruturas hierárquicas têm como consequência a própria redução dos cargos de nível intermediário – o que significaria a potencial extinção dos BMEs (SOFER, 1974; VIE, 2010).

Por outro lado, a intensidade dessas transformações tem criado também oportunidades para o reposicionamento desses atores, a partir dos discursos do empreendedorismo, da liderança e do engajamento estratégico, no setor privado (THOMAS; LINSTEAD, 2002); ou da expectativa de emergência de *new public managers*, no setor público (THIEL, STEIJN; ALLIX, 2005). Assim, embora os autores considerem que os processos de reforma do Estado têm trazido mudanças que impactam a atuação, perfil e papel dos BMEs, na literatura voltada ao setor público, não há necessariamente um entendimento de que essas funções estão se reduzindo, mas, sim, se transformando e adquirindo outra importância. Assim, percebe-se a complexidade do debate sobre a burocracia intermediária e as dificuldades de definição e operacionalização do conceito.

b) Os papéis e funções dos BMEs

Com relação aos papéis e funções desempenhados pelos BMEs, encontramos distinções importantes entre os estudos que focaram burocracias públicas e organizações privadas.

O estudo de Mintzberg (1973) sobre os papéis desempenhados por gerentes é provavelmente um dos mais influentes no debate sobre o papel dos BMEs no setor privado. Diferentemente dos estudos clássicos na administração, que prescreviam como funções essenciais de gerência o planejamento, coordenação e monitoramento, Mintzberg, a partir de uma metodologia observacional, descreveu essa atividade como altamente fragmentada, variada e baseada em tentativas de curto prazo de lidar com problemas emergentes. Em vez de desempenhar funções típicas de administração, como pensamento analítico e ação, o papel dos gerentes poderia ser definido a partir de três categorias gerais de função: interpessoais, informacionais e decisórias. A dimensão interpessoal sugere que a atividade de gerência envolve capacidade de interação com superiores, subordinados e pares. A dimensão informacional chama atenção para o papel dos gerentes na recepção, sistematização e disseminação de informações relevantes para a organização. Finalmente, a dimensão decisória evoca o caráter empreendedor e negociador dos gerentes, além de suas habilidades de lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente (CHAREANPUNSIRIKUL; WOOD, 2002). Um amplo conjunto de estudos mais recentes tem argumentado que, nas últimas décadas, o papel dos gerentes vem migrando gradualmente para maior ênfase em atividades de contato interpessoal, diálogo e liderança do que atividade de gestão de processos rotineiros e controles burocráticos (VIE, 2010).

De fato, os estudos pioneiros na administração voltados para o comportamento dos BMEs já haviam identificado que gerentes dedicavam uma maior proporção de seu tempo de trabalho a conversações, em sua maioria envolvendo seus pares em comunicações laterais, e uma menor parte com seus subordinados imediatos (BURNS, 1954 *apud* VIE, 2010); ou, ainda, que “gerentes passam a maior parte do seu tempo conversando, na maioria das vezes em interações face a face. Eles parecem não estar sobrecarregados com papeladas ou reuniões formais” (HORNE; LUPTON, 1965 p.32 *apud* VIE, 2010). Estudos mais contemporâneos, segundo Vie (2010), confirmam a manutenção desses mesmos padrões de comportamento no setor privado.

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocuparem posições intermediárias, esses BMEs desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). No primeiro caso, as ações dizem respeito a como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços, portanto, os burocratas implementadores (WILSON, 1968; KAUFMAN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVITCH e KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2009). No segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto

escalão. Nessa perspectiva, vale ressaltar que o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (ROCHA, 2003; BIANCCHI, 2002; SCHNEIDER, 1994).

Numa perspectiva um pouco diferente, parte da literatura considera que há mudanças recentes no Estado que fragilizam a ideia de uma dicotomia técnico-política (HOWLETT, 2011; DEMIR; REDDICK, 2012). Essas mudanças também apontam a necessidade de compreender os gestores no processo de produção de políticas públicas (HOWLETT, 2011). O autor assinala três movimentos em curso que reforçam a importância desses atores:

1) O processo de descentralização promovido nos últimos anos em diversos países transferiu papéis importantes para os gestores situados nos níveis baixos e médios das agências governamentais, que passam a se responsabilizar por decisões centrais das políticas públicas.

2) A emergência de redes de governo colaborativo como nova forma de governança aumentou o escopo de influência desses gestores intermediários no seu exercício de autoridade – que agora não é apenas *top-down*, mas também *bottom-up*.

3) A orientação voltada aos usuários dos serviços, componente importante do movimento do *New Public Management*, também fortaleceu a voz e o nível das agências que entregam serviços e os gestores que as dirigem, de forma que os gestores agora têm grande potencial de exercer influência no processo político em termos organizacionais, políticos e técnicos (HOWLETT, 2011; WU *et al.*, 2010).

Analisando os estudos recentes sobre a burocracia, Howlett (2011) afirma que muitos têm levado a um questionamento da dicotomia técnico-política e seu entendimento das políticas públicas. Para o autor, falta ainda à literatura uma caracterização mais profunda a respeito dos papéis atuados por gestores intermediários, o que Meier (2009) chamou de “*missing variable*” nos estudos de políticas públicas.

Alguns estudos têm se dedicado a compreender quando e sob que condições os BMEs conseguem influenciar as decisões estratégicas das organizações. Kelly e Gennard (2007), em estudo qualitativo sobre diretores de empresas privadas, identificaram que aqueles que conseguem combinar sua inserção técnico-especializada na organização com habilidades genéricas de gestão apresentam maior capacidade de influência, pois asseguram à liderança estratégica da organização preocupações não apenas técnicas como também orientadas para o negócio.

Currie e Procter (2005), a partir de análises focadas em hospitais públicos, indicam que os BMEs com frequência influenciam as estratégias gerais de suas organizações. Segundo os autores, os BMEs frequentemente “vendem” ideias aos executivos de suas organizações e, muitas vezes, se tornam os responsáveis pela elaboração (e modificação) do conteúdo detalhado das estratégias definidas acima. O grau de influência desses atores intermediários pode depender do seu posicionamento na estrutura organizacional, do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas e da sua sensibilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a organização (KURATKO *et al.*, 2005).

c) Comportamento, valores e motivação

Outro enfoque abordado na literatura atém-se ao comportamento dessa burocracia em contextos organizacionais, especialmente num contexto de reforma e mudanças institucionais. A maioria dos textos analisados busca compreender como os valores desses burocratas têm-se alterado (ou não), considerando os processos de reforma do Estado em curso, norteados por novos valores do *New Public Management*.

Um dos principais instrumentos aplicados e analisados é o PSM (*Public Service Motivation*) e suas variações, como PSV (*Public Service Values*), a partir do qual a literatura busca metrificar valores em curso em determinadas organizações e como eles se alteram (GAINS; JOHN, 2010; WITESMAN; WALTERS, 2013; MEYER *et al.*, 2013; JACOBSON, 2011).

Ainda na linha de compreensão dos valores e motivações dos servidores, há estudos que se voltam a comparar gestores intermediários de organizações públicas com aqueles da iniciativa privada e do terceiro setor (LEE; WILKINS, 2011; CHEN; BOZEMAN, 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2010). Para esses autores, os gestores que atuam no setor público têm preferências, motivações e valores bastante distintos, que podem levar a resultados diferentes das demais organizações. Essa diferença de valores está relacionada tanto ao que os gestores pensam a respeito de salário e benefícios, como a seus compromissos com o interesse público e sentimento de responsabilidade (LEE; WILKINS, 2011), ou, ainda, está relacionada a “tipos de burocratas” que se caracterizam por suas preferências e pela alocação de tempo de trabalho em diferentes funções (GAINS; JOHN, 2010). Por outro lado, gestores públicos tendem a ter uma percepção de que suas habilidades são menos aproveitadas e seu trabalho é menos estimulante, o que pode afetar a qualidade do serviço que desempenham (CHEN; BOZEMAN, 2014).

	“Para cima”	“Para baixo”
Divergente	Priorizando alternativas	Facilitando adaptações
Integradora	Sintetizando informações	Implementando estratégias deliberadas

Fonte: Floyd; Wooldridge, 1992 *apud* Currie; Procter, 2003.

Figura 1: Tipologia da influência da burocracia de médio escalão

Outra questão analisada pela literatura a respeito dos burocratas de médio escalão é das competências relacionadas às suas atividades. Para a literatura, as distintas competências se relacionam tanto às características pessoais quanto às aquelas envolvidas na capacidade de interações interpessoais, o que envolve a influência exercida pelos *middle managers* “para cima”, na relação com o alto escalão (*executive managers*), e “para baixo”, com a burocracia de nível de rua, como proposto por Floyd e Wooldridge (1992). Dessa interação “para cima” e “para baixo” (dimensão “direção da influência”), há ainda duas possibilidades de relação com esses estratos da burocracia, que são relacionadas com o posicionamento da BME diante das estratégias para a organização e/ou políticas públicas formuladas. Esquemáticamente, a compreensão dessas dimensões e atuação da BME fica mais clara (Figura 1).

Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME participa não apenas do “fazer”, mas do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora.

Portanto, a atuação da BME é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos determinados para a sua organização, traduzindo-os em planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais (CURRIE; PROCTER, 2003, p. 1327).

Bacon *et al.* (1996) assinalam outras duas diferenças fundamentais entre as burocracias públicas e privadas. Primeiro, a avaliação dos serviços prestados no setor

Quadro 1: Características dos gestores nas iniciativas pública e privada

Gestores no setor público	Gestores no setor privado
Foco em compromisso com interesse público e sentimento de responsabilidade (LEE; WILKINS, 2011).	Foco em salário e benefícios (LEE; WILKINS, 2011).
Percepção de que habilidades são menos aproveitadas em seu trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que habilidades são bem aproveitadas no trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).
Percepção de trabalho menos estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que trabalho é estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).
Avaliação de serviços é mais complexa e fins não são facilmente mensuráveis (BACON <i>et al.</i> , 1996).	Avaliação dos serviços é mais simples, na medida em que o fim é o lucro da empresa (BACON <i>et al.</i> , 1996).
Gestores devem coordenar atividades que transpõem fronteiras de autoridade.	Gestores se mantêm nas fronteiras de autoridade.
Desafios da <i>accountability</i> , além do controle por pares, por grupos de interesse e órgãos de controle. Fontes diversas de autoridade e legitimidade.	Controle apenas pelos superiores e acionistas da organização. Fontes claras de autoridade e legitimidade.

Fonte: Elaboração própria.

público é mais complexa, uma vez que seus fins últimos não são tão facilmente mensuráveis quanto o lucro final em uma empresa privada. Em segundo lugar, os BMEs no setor público têm que coordenar atividades que transpõem múltiplas fronteiras de autoridade. No setor público, os desafios de *accountability* extrapolam os extratos superiores e acionistas das organizações privadas e incluem atores políticos, grupos de interesse e cidadãos, além de órgãos de controle. Assim, os BMEs no setor público lidam com um conjunto mais complexo de autoridade e fontes de legitimação.

As diferentes motivações dos servidores também são explicadas por dimensões institucionais ou organizacionais, que influenciariam ou condicionariam as percepções dos gestores por meio do processo seletivo dos gestores, que privilegiaria determinados perfis (MONTEIRO, 2013), pelo processo de treinamento e desenvolvimento de competências (OLIVEIRA *et al.*, 2010), ou por incentivos e formas de gestão aplicadas pelas organizações (WISE, 2004).

Sistematizando os apontamentos da literatura levantados acima, podem ser identificadas como questões e conclusões centrais que a literatura tem abordado: a) valores e motivações dos servidores são relevantes para compreender sua forma de atuação e os resultados das políticas; b) isso é ainda mais relevante considerando-se a posição dos intermediários ou gestores, que podem influenciar

seus subordinados; c) valores e motivações dos burocratas no serviço público são distintos das demais organizações e podem ser afetados por questões institucionais ou organizacionais; d) processos de reforma têm tentado alterar os valores e motivações dos gestores, mas nem sempre com sucesso.

Perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão

A revisão empreendida permitiu identificarmos três principais perspectivas para o exame da atuação dos BMEs nas políticas públicas, abaixo descritas.

a) Perspectiva estrutural

A perspectiva estrutural concebe a atuação de burocratas como função do lugar que ocupa nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais. Nesse sentido, os BMEs podem ser compreendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (Wise, 2004).

Essa perspectiva é tributária da obra de Max Weber, o qual compreendia a burocracia como um sistema de dominação impessoal. Nesse sistema, os agentes de dominação não se confundem com (ou não tem propriedade sobre) os meios de administração, e suas condutas são orientadas pela obediência a regras formais (estatutos). Além disso, tais agentes estão inseridos em cadeias de comando hierárquico bem definidas, a partir das quais os superiores determinam o cumprimento de tarefas pelos subordinados. Assim, em tese, o comportamento de burocratas não dependeria das características, inclinações ou paixões dos agentes que habitam tais organizações, mas, sim, seria produto das normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam, derivando diretamente de uma “lógica da adequação” (March; Olsen, 1984), na qual os agentes identificam seu papel (a partir do lugar que ocupam na estrutura) e compreendem as obrigações e tarefas a ele associadas.

A perspectiva estrutural não oferece recursos analíticos que proporcionem uma compreensão particularizada da atuação dos BMEs. Tal como descrito, a atuação dos BMEs deveria ser compreendida como a de outros tipos de burocratas, a partir de sua inserção na estrutura organizacional, do cargo que ocupa e das normas que orientam o funcionamento de sua organização. Ademais, essa perspectiva pouco auxilia na compreensão das relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas, já que a atuação burocrática é percebida de maneira estanque, predefinida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional.

b) Perspectiva de ação individual

Um segundo enquadramento analítico para compreensão da atuação dos BMEs direciona o foco para suas decisões e ações individuais, a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções. A abordagem da Escolha Pública (*Public Choice*) ofereceu algumas das primeiras formalizações de modelos focados no potencial de “agência” dos burocratas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). A premissa básica, diferentemente da perspectiva anterior, é de que a atuação de burocratas é motivada pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais. Niskanen (1971), um dos pioneiros nessa linha, propôs concebermos burocratas como agentes que buscam instrumentalmente a maximização dos orçamentos e recursos (financeiros e humanos) de suas organizações. Em seu modelo, esses atores se encontram em posição de assimetria de informação em relação aos Legislativos (assim como os dirigentes políticos do Executivo), pois, além de conhecerem as demandas externas, têm o monopólio das informações sobre os custos dos serviços que prestam. Assim, burocratas tenderão sempre a orientar seu comportamento para a ampliação crescente de seus orçamentos e recursos, ainda que extrapolem as necessidades efetivas da provisão de seus serviços⁴.

Essa perspectiva de interação racional-estratégica se tornou mais sofisticada a partir do modelo *principal-agent* (MOE, 1984), que introduz a ênfase sobre o papel dos incentivos e dos mecanismos de monitoramento nas relações entre burocratas, políticos e cidadãos. A atuação dos burocratas passa a ser compreendida como produto de decisões racionais que, por sua vez, decorrem de incentivos disponíveis e das expectativas de controle sobre o cumprimento de objetivos e metas propostas.

Portanto, a forma de compreender a atuação de burocratas nessa perspectiva se assemelha ao funcionamento dos mercados, marcados pela competição entre agentes que buscam seus interesses e estabelecem transações a partir dos incentivos e constrangimentos oferecidos.

O estudo de Breton e Wintrobe (1986) sobre o funcionamento da burocracia na Alemanha nazista oferece uma ilustração convincente desse tipo de argumento.

⁴ A abordagem da Escolha Pública sobre o comportamento de burocratas foi amplamente criticada por restringir as motivações de tais agentes à maximização de seus interesses. Diversos autores contra-argumentaram no sentido de uma visão mais complexa sobre motivações dos servidores públicos (ver WISE, 2004; ou a literatura sobre “*public service motivation*” – JACOBSON, 2011).

Segundo os autores, a burocracia alemã era marcada por ordenamentos formais ambíguos, organizações com funções sobrepostas, linhas de autoridade pouco claras e ordens imprecisas, promovendo confusões entre jurisdições e duplicação de responsabilidades. O comportamento dos burocratas de médio escalão dificilmente poderia ser compreendido a partir das estruturas e normas formais do regime. No entanto, tal como argumentam os autores, a implementação efetiva da “solução final” para a “questão judaica” se deveu a uma dinâmica de competição interna entre dirigentes e burocratas de agências diversas, que buscavam, isoladamente, avançar o projeto de Hitler, na expectativa de reconhecimento e lealdade pessoal. Assim, os autores questionam a imagem tradicional de uma burocracia impessoal e hierárquica, na qual o comportamento dos burocratas é ditado por regras e ordens de superiores, propondo um modelo baseado em competição e trocas interessadas, envolvendo empreendedorismo e iniciativas voltadas para o avanço dos objetivos de seus líderes ou superiores hierárquicos⁵.

Diversos estudos sobre organizações do setor privado têm se dedicado a compreender justamente o empreendedorismo e a iniciativa criativa dos gerentes de nível intermediário, tal como demonstram Kelly e Gennard (2007) e Kuratko *et al.* (2005). Esses últimos afirmaram que o comportamento empreendedor dos BMEs se manifesta em um conjunto de atividades, como endosso, refinamento e cultivo de propostas de ação oriundas de seus superiores, além da identificação, aquisição e alocação dos recursos necessários para a realização dessas propostas. Em cada um desses momentos, os BMEs percebem oportunidades de interferência e redirecionamento dos processos em função de seus interesses e objetivos na organização.

Em suma, a perspectiva da ação individual permite um olhar para os BMEs que destaca seu poder de iniciativa e potencial de empreendedorismo, em contraponto ao papel passivo sugerido pela perspectiva estrutural. No entanto, ainda falha em compreender a inserção desses burocratas em redes sociais complexas.

c) Perspectiva relacional

Uma terceira perspectiva para compreender a atuação de burocratas enfatiza as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno.

⁵ Apesar da natureza totalitária do regime nazista alemão ser um fator importante, especialmente a respeito da busca de lealdade pelos burocratas, argumentam que o padrão competitivo identificado se aplica a muitos outros casos de burocracias nos setores público e privado.

Essa perspectiva surgiu nos anos mais recentes, a partir de modelos que buscam compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas. Essas novas abordagens, ancoradas nas ideias de governança e de redes sociais, buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não a estrutura formal ou a atuação individual dos agentes, mas, sim, como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações com agentes estatais, privados ou sociais que, por meio das relações sociais, influenciam o Estado.

Essa abordagem também está presente na análise que alguns autores fazem sobre a atuação dos BMEs. As questões que norteiam as pesquisas buscam compreender, por exemplo, como esses burocratas interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado; como influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores; como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação etc. Consideram, por fim, que esses burocratas são um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas.

Nessa perspectiva, os BMEs foram interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização. Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo *entre* outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno). Para Kuratko *et al.* (2005), essas características diferenciam os BMEs de outros atores burocráticos e os situam em posição privilegiada para a promoção de inovações.

Uma das formas de se exercitar uma perspectiva relacional sobre os BMEs envolve percebê-los como parte de grupos, coalizões ou facções que compartilham crenças, valores e propostas e que estabelecem disputas com outros grupos no interior de ou entre organizações. Assim, suas decisões e comportamentos só podem ser compreendidos a partir de sua inserção em dinâmicas coletivas ou interativas, ou seja, sua relação com outros atores envolvidos na política. Narayanan e Fahey (1982) propuseram analisar esses processos a partir de um modelo de coalizações temáticas, isto é, por meio da inserção de burocratas em coalizões e das disputas entre elas. Segundo os autores, as influências dessas disputas se manifestam tanto no nível substantivo quanto no simbólico.

Analisando o trabalho em cinco diferentes clínicas, Heimer (2013) aponta que, em políticas que são implementadas por múltiplas agências (o que o autor

denomina de processos regulatórios), as organizações precisam ser capazes de representar todos os lados – tanto demandantes das políticas, como reguladores delas. Nesses contextos, os burocratas têm um papel fundamental de transmitirem informações para cima e para baixo na cadeia regulatória, além de traduzirem entre o local e o universal e facilitarem ajustes para o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo. Nesse processo, estabelecem-se constantes práticas de tradução, readaptação, recategorização das normas para inseri-las no contexto local. Assim, essas organizações funcionam como meio da cadeia e/ou nós regulatórios, ensinando aos subordinados a cooperarem com os reguladores e vice-versa, e quem desempenha esse papel de possibilitar a atuação das organizações são os burocratas intermediários.

Nessa mesma lógica, Huising e Silbey (2011) consideram que os burocratas de médio escalão são os atores responsáveis por interagir com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores. Para as autoras, o papel desses gestores é de governar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações. Para tanto, gestores exercem diferentes tipos de práticas de governança de *gap*, que passam por narração das expectativas existentes, questionamento das regras e práticas, síntese do que aprendem e elaboração de acomodações pragmáticas que permitam adaptar as regras gerais aos contextos locais. No entanto, consideram que, para uma atuação de sucesso dos BMEs, são necessárias condições, como a existência de um ator externo que cobre resultados e transparência, e a garantia de flexibilidade e liberdade para adaptação das regras – portanto, discricionariedade.

A partir de um *survey* aplicado a implementadores de um programa social americano, Keiser (2010) chega a conclusão semelhante, afirmando que o papel central dos BMEs é de interagirem com os burocratas implementadores e com outras agências para regular a interação entre esses vários atores e direcionar a forma de implementação, construindo consensos a respeito de valores compartilhados.

Há nessas perspectivas uma ideia central de que o posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão confere-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional. Esse papel faz com que esse burocrata assuma posições estratégicas, não apenas por regular como as relações se darão, mas também por ser centralizador de informações.

Alexander *et al.* (2011) chegam a semelhante conclusão analisando as redes sociais de conselhos e informações estratégicas de 765 atores, entre eles

burocratas de médio e alto escalão, e de políticos em 11 municípios australianos. Objetivando compreender com quem os diversos segmentos do Estado contatavam para conseguirem conselhos ou informações estratégicas, os autores concluem que os BMEs são a maior fonte desse tipo de informações, tanto para políticos, como para o alto escalão da burocracia. Além disso, a pesquisa também demonstra que os próprios BMEs procuram outros burocratas de médio escalão para conseguirem informações e conselhos – gerando homofilia em suas interações⁶. Embora concluam afirmando que os resultados das pesquisas variam entre municípios (o que demonstra que há aspectos contextuais nas configurações relacionais), os autores demonstram a posição estratégica que os BMEs assumem e como, portanto, se tornam importantes para o funcionamento das organizações públicas.

Quadro 2: Principais autores de cada perspectiva

Perspectiva estrutural	Perspectiva ação individual	Perspectiva relacional
Weber (1981) Wise (2004) March e Olsen (1984)	Buchanan e Tollock (1962) Niskanen (1971) Moe (1984) Breton e Wintrobe (1986) Kelly e Gennard (2007) Kuratko <i>et al.</i> (2005)	Kuratko <i>et al.</i> (2005) Narayanan e Fahey (1982) Heimer (2013) Huising e Silbey (2011) Keiser (2010) Alexander <i>et al.</i> (2011) Vakkuri (2010) Johansson (2012)

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que, para essa perspectiva, os BMEs não apenas intermedeiam as relações, mas realizam práticas que permitem que elas sejam adaptadas e traduzidas aos diversos contextos da interação, tal como apontado por Vakkuri (2010).

Nesse sentido, Johansson (2012), analisando gestores de infraestrutura, conclui que há certos tipos de agentes envolvidos com a implementação que atuam como gestores de negociação, especialmente quando há políticas fragmentadas e que envolvem múltiplos *stakeholders*. Nesse caso, os gestores desenvolvem métodos de negociação que permitem às políticas alcançarem efetividade, e essas

⁶ Conceito utilizado pela análise de redes sociais, que considera relações entre pessoas com perfis e características individuais semelhantes.

negociações dependem de discricionariedade. Certas posições, afirma o autor, requerem que os burocratas se tornem negociadores entre *stakeholders*, e é sua capacidade de negociação com as diferentes agências e interesses que permite à política ter resultados.

Com a descrição das três perspectivas analíticas sobre a atuação dos BMEs, torna-se inevitável a percepção de suas correspondências com os três princípios organizacionais – hierarquia, mercado e redes – que têm marcado os debates sobre governança e teorias do Estado. Isso sugere que a análise da atuação dos BMEs se insere em movimentos maiores de análise da própria atuação do Estado e de grandes organizações. Da mesma forma que a organização e operação do Estado se complexifica, partindo de um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões mesclados com os princípios do mercado e das redes, mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos. Conforme se percebe ao longo desta revisão da literatura, as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-iterativo às perspectivas anteriores, limitadas às reflexões a partir de estruturas ou da ação individual.

Os burocratas de médio escalão em ação: análises setoriais

A partir da definição de quem são, onde atuam e quais os olhares teóricos existentes acerca dos burocratas de médio escalão, analisamos alguns trabalhos sobre a sua atuação em contextos específicos de políticas públicas. A análise a partir de enfoques setoriais é bastante parca na literatura sobre burocracia de médio escalão encontrada. Assim, para além de compreender como as análises setoriais se utilizam das discussões teóricas apresentadas, apropriando-se (ou não) das mesmas, intentamos observar como o BME é percebido nos distintos contextos organizacionais, a partir da premissa de que não apenas diferentes posições hierárquicas produzem distintas possibilidades de atuação, mas também de que distintos campos produzem lógicas e culturas organizacionais variadas, impactando a atuação desses burocratas, conforme apontaram Oliveira e Abrucio (2011). Ou seja, o enfoque aqui não é dar conta de todas as análises setoriais, nem esgotar essa literatura, visto, inclusive, que ela é bastante incipiente, mas trazer à luz algumas possibilidades de análises baseadas em setores específicos e suas contribuições para a discussão.

Quanto às áreas de políticas públicas, muitos dos trabalhos setoriais encontrados lidam com a política de educação e ambiente escolar, analisando o papel dos diretores como BMEs que fazem a interlocução com os burocratas implementadores, que são aqueles que interagem diretamente com a população (chamados na

literatura por burocratas de nível de rua). A diferenciação fundamental entre esses diretores e os burocratas de nível de rua está na responsabilidade, dos primeiros, de gerenciar equipes definindo a forma como os burocratas que interagem com usuários vão agir. Esse papel dos diretores se reforça ainda mais a partir dos processos de descentralização das políticas sociais vivenciados por vários países nas últimas décadas, que tiveram como consequência a autonomização de uma série de serviços públicos. Esse processo, observado no caso canadense, transformou as escolas públicas em “unidade de prestação de contas” (CATTONAR, 2006), sendo responsável localmente pelo bom desempenho dos alunos.

Mais do que zelar pelo bom desempenho dos alunos, Cattonar (2006) lembra-nos, citando Pelage (1998), que, na França, o diretor de escola, enquanto “chefe do estabelecimento”, deve combinar competências variadas: “rigor administrativo e mobilização dos recursos humanos, eficiência gerencial e compromisso com os resultados, responsabilidades e inovação pedagógica” (CATTONAR, 2006, p. 188).

Nesse contexto, um problema percebido como relevante para o cotidiano dos BMEs foi a competição entre as escolas, sobretudo a partir dos índices padronizados para todo o país, com aplicação de exames nacionais. Da mesma maneira, também na Inglaterra, os diretores passaram a ser percebidos como “agentes de mudança” do ambiente escolar, o que difere sobremaneira da realidade dos anos 1980, quando eram percebidos “como membros do pessoal docente cuja função principal era dirigir os outros docentes” (*op.cit.*, p.188).

Mas, salienta Cattonar, há grandes variações quando observados os diferentes governos regionais canadenses: enquanto algumas províncias estão mais voltadas para a política de resultados, outras estão mais atentas à necessidade de ampliação da participação dos pais na gestão das escolas. Mais do que isso, a pesquisa mostra que a percepção dos diretores, no que se refere ao (novo) papel da escola, difere, também, “(...) de acordo com outras variáveis contextuais, como o nível de ensino, o perfil da clientela escolar e a localização urbana ou rural da escola que dirigem” (CATTONAR, 2006, p. 194).

Assim, a atuação dos BMEs é influenciada não apenas pelo seu perfil, relacionado à sua formação profissional e história de vida, mas também pelo contexto no qual atua e pelas interações em que se encontra envolvido, tal como proposto pela perspectiva relacional de análise da burocracia.

No caso brasileiro, o mesmo foi percebido por Santana *et al.* (2012). Por meio de um questionário aplicado a 327 diretores de 52 municípios de Minas Gerais, os autores analisaram o nível de satisfação no trabalho e a qualidade de vida no trabalho, medidos por meio de variáveis relacionadas à percepção quanto à compensação, se justa e adequada; condições de saúde e segurança no trabalho;

equilíbrio entre trabalho e vida pessoal; entre outros. Eles demonstraram que as diferentes regionais de ensino apresentam níveis distintos de satisfação dos diretores quanto à sua atuação profissional, o que significa que o ambiente no qual os diretores atuam importa não apenas para o resultado obtido pela escola, mas também para o nível de satisfação da equipe com o trabalho.

Outro aspecto apontado pelos estudos sobre diretores de escola diz respeito à percepção de que esses burocratas realizam tarefas múltiplas, envolvendo administração pedagógica, prestação de contas, supervisão de professores, gestão da ordem interna, gestão de recursos e gestão de relações externas.

O perfil “multifunção” dos burocratas de médio escalão atuantes no ambiente escolar corrobora um dos aspectos salientados por Currie e Procter (2003) no que diz respeito a outra BME específica, que é aquela da área da saúde. Observando três diferentes hospitais públicos do Reino Unido, os autores demonstram que uma das características verificadas nos BMEs é sua capacidade de lidar com distintas responsabilidades, por um lado, e liderar equipes multidisciplinares, por outro. Assim, diretores hospitalares (no caso, diretores de especialidades clínicas), tal como diretores de escolas, lidam com burocracias de nível de rua de distintas áreas e atuações – enfermeiros, técnicos de laboratório, nutricionistas etc., no caso dos hospitais; professores, técnicos administrativos, cozinheiros etc., no caso das escolas.

A capacidade de assumir distintas tarefas e responsabilidades, gerenciando profissionais de diferentes áreas, só é possível em função de outra característica da BME descrita por Currie e Procter (2003), que é o domínio sobre a dinâmica dos serviços que gerenciam em função de um conhecimento técnico indispensável para a liderança, somado a uma capacidade de diálogo com os níveis superiores da estrutura institucional burocrática, o que envolve, inclusive, uma habilidade política, tal como salientado por Yesilkagit e Thiel (2008).

Dessa maneira, Pereira e Silva (2011), observando os gestores de três instituições federais de educação superior (IFES) brasileiras, mencionam que há quatro distintas competências gerenciais requeridas: cognitivas, funcionais, comportamentais e políticas. No entanto, nem sempre as competências exigidas oficialmente para a seleção dos BMEs são aquelas de fato percebidas pelos burocratas como essenciais para a execução de suas tarefas diárias. Esse distanciamento foi percebido por Silva (2011), ao analisar a construção da identidade dos diretores de escola sob dois enfoques: à luz do discurso oficial e por meio dos discursos dos diretores.

Ao analisar os diretores clínicos dos hospitais, os autores apontam um fator importante para a compreensão do que pode influenciar a atuação dessa

burocracia: algumas corporações mais coesas, como a dos médicos, influenciam sobremaneira a BME ao impor seus próprios objetivos e percepções. Assim, no caso dos diretores hospitalares, não apenas gerenciam médicos como são, eles próprios, parte da categoria.

Portanto, apontam para um aspecto importante, sobretudo quando salientamos as diferenças entre áreas de políticas públicas, que é o fato de que algumas categorias têm maior poder para se opor aos comandos da BME do que outras, quando não é de seu interesse. Além disso, quando há convergência entre a categoria da BME e aquela sob seu comando, sendo essa “poderosamente autônoma”, mais difícil será a implementação de políticas e diretrizes do alto escalão que sejam por eles vistas como contrárias aos seus interesses ou percepções acerca de qual deve ser a sua atuação.

No entanto, também lembram que a própria BME pode, independentemente da vontade da burocracia sob seu comando, não seguir os comandos dos seus superiores hierárquicos, como salientado pelo modelo de Floyd e Wooldridge (1992).

Nesse sentido, enfatizam que muita autonomia para a BME pode ser deletéria. No caso dos hospitais (assim como boa parte dos serviços públicos), algum grau de autonomia é importante para possibilitar adaptações locais, mas muita autonomia da BME pode gerar grande variação nos resultados alcançados por serviços públicos similares, conforme demonstraram Oliveira e Abrucio (2011) ao analisarem os hospitais públicos do estado de São Paulo. Ademais, com a centralização decisória de uma série de políticas públicas, processo esse que vem ocorrendo em várias democracias que haviam promovido, nos anos 1980 e 1990, intensa descentralização, acaba-se gerando regulamentações governamentais e controles sobre as políticas públicas para garantir o alcance de metas e padrões de eficiência que demandam a diminuição da autonomia da burocracia atuante no nível local (CURRIE; PROCTER, 2003, p. 1340).

Enfim, o que os trabalhos das diferentes áreas de políticas públicas demonstraram foi que as características definidoras dessa burocracia, embora presentes nos distintos setores de atuação, são também influenciadas pelo contexto no qual as organizações agem, por um lado, e pelas lógicas internas de cada área de política pública e categorias profissionais que nelas atuam, por outro.

Considerações finais

Definidos como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia

formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas.

Apresentar essa perspectiva foi o principal objetivo do presente artigo, o qual buscou sistematizar e destacar diferentes olhares promovidos pela literatura especializada para se refletir sobre os burocratas de médio escalão. Três dimensões da atuação desses atores foram analisadas: (a) seus papéis, funções e “lugares”; (b) as perspectivas analíticas a partir das quais são observados; e (c) a sua atuação nas políticas públicas setoriais. Em cada uma dessas dimensões, buscou-se retratar a diversidade de abordagens e tratamentos ao burocrata de médio escalão e sua atuação e influência sobre os processos de produção de políticas, como, por exemplo, em comparações entre os setores público e privado e entre distintas áreas de atuação do Estado.

Dois aspectos merecem destaque a partir da revisão bibliográfica aqui empreendida. Em primeiro lugar, percebeu-se que, da mesma forma que a organização e a operação do Estado têm se complexificado ao longo do tempo – partindo de um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões mesclados com os princípios do mercado e das redes –, mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos. A revisão da literatura demonstra que as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores (estrutural e individual-competitiva).

Em segundo lugar, explicitam-se as ausências existentes na literatura nacional, no que tange à relevância e centralidade desse ator. Como indicado ao longo do texto, maior atenção aos BMEs nas análises dos processos de produção de políticas públicas oferece ganhos analíticos e interpretativos importantes. Compreender a atuação dessa burocracia específica nos diferentes contextos e áreas de políticas públicas, sua relação “para cima” e “para baixo” e os efeitos dessa atuação para a implementação (e reformulação) das políticas são os desafios que a literatura brasileira do campo de políticas públicas terá que enfrentar, com vistas a compreender de maneira mais ampla a complexa rede de relacionamentos e interações que envolvem esses processos.

Referências bibliográficas

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. Bureaucrats and Politicians: a report on the administrative elites Project. *Australian Journal of Public Administration*, v. 50, p. 203–217, 1991.

ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How Politicians and Bureaucrats Network: a comparison across governments”. *Public Administration*, v. 89, p. 1274–1292, 2011.

BACON, K.; BUNCH, R.; CAMERON, C. D.; DEIS, R.; MORGAN, D. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government”, *Public Administration Review*, v.56, nº 4 (July-August), p.359-366, 1996.

BIANCCHI, T. *Redistribution within a democratic society: the “finished business” of the Italian agrarian reform*. 2002. Dissertação (Ph.D) - Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2002.

BRETON, A.; WINTROBE, Ronald. The Bureaucracy of Murder Revisited, *Journal of Political Economy*, v. 94, nº 5, p.905-926, (Oct.)1986.

BUCHANAN, J. M.; GORDON, T. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CATTONAR, B. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 44, 2006.

CHAREANPUNSIRIKULA, S.; WOOD, R. C. Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. *Tourism Management*, nº 23, p.551–556, 2002.

CHEN, C.-A.; BOZEMAN, B. Am I a Public Servant or Am I a Pathogen? Public Managers’ Sector Comparison of Worker Abilities”. *Public Administration*, 2014.

COOPER, C; KNOTTS, G., et al. Taking Personality Seriously

The Five-Factor Model and Public Management. *American Review of Public Administration*, v. 43, p. 397-415, 2012.

CURRIE, G.; PROCTER, S. The Antecedents of Middle Managers’ Strategic Contribution: The Case of a Professional. *Journal of Management Studies*, v. 42, nº 7, p.99-117, November 2005.

DALTON, M. *Men who manage*. New York: John Wiley & Sons, 1959.

DEMIR, T.; REDDICK, C. Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review* v. 72, nº 4, p. 526–535, July/August 2012.

FALAVIGNA, G.; IPPOLITTI, R.; MANELLO, A. Hospital organization and performance: a directional distance function approach. *Health Care Management Science*, v. 16, p. 139-151, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, p. 21-30, 2003.

- FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle Management Involvement in Strategy and its Association with Strategic Type: A Research Note. *Strategic Management Journal*, 1992.
- GAINS, F.; JOHN, P. What Do Bureaucrats Like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform. *Public Administration Review*, v. 70, p. 455–463, 2010.
- HALLET, T. The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School. *American Sociological Review* vol. 75, nº 1, p.52-74, February 2010.
- HALLETT, T., VENTRESCA, M. Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*. v. 35, nº 2, p. 213-236, v2006.
- HEIMER, C. Resilience in the middle. *Annals of American Academy of Political and Social Science*. v. 649, nº 1, p. 139-156, September 2013.
- HOWLETT, M. Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data. *Review of Policy Research*, v. 28, nº 3, p. 247–263, May 2011.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, p. 14–42, 2011.
- JACOBSEN, D. I. Local Authority Bureaucracies: Responsible, Representative, or Divergent? Evidence from small political systems in Norway. *Public Administration*, v. 90, p. 1067–1087, 2012.
- JACOBSON, W. S. Creating a motivated workforce: how organizations can enhance and develop public service motivation (PSM). *Public Personnel Management*, nº 40, v. 3 (Fall), p. 215, 2011.
- JOHANSSON, V. Negotiating Bureaucrats. *Public Administration*, v. 90, nº 4, p. 1032–1046, December 2012.
- KANASHIRO, F.; MENEGHETTI, J. Burocracia como organização, poder e controle. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, nº 5, set-out 2011.
- KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960.
- KEISER, L. Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, v. 70, nº 2, p. 247–257, March/April 2010.
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, v. 17, nº 2, p.99–117, 2007.
- KHALIL, D; KIM, J. Contracts Offered by Bureaucrats. *RAND Journal of Economics*, v. 44, nº 4, Winter p. 686–711, 2013.
- KLEIN, P. G., MAHONEY, J. T., MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Capabilities and Strategic Entrepreneurship in Public Organizations Strat. *Entrepreneurship Journal*, v. 7, p. 70–91, 2013.

KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship Theory & Practice*, p.699-716, November 2005.

LEE, Y; WILJINS, V. More similarities or more differences? Comparing Public and Nonprofit Managers' Job Motivations. *Public Administration Review*, v. 71, nº 1, p. 45-56, January/February 2011.

LEWIS, G. B. Men and women toward the top: backgrounds, careers, and potential of federal middle managers. *Public Personnel Management*, v. 21, nº 4 (Winter), p. 473, 1992.

LOTTA, G. Lotta, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions*. Toronto: Free Press, 1989.

MCGURK, P. The realities of management and leadership development for public managers. *International Journal of Public Sector Management*, v. 22, nº 6, p.464 – 477, 2009.

MEYER, R.; EGGER-PEITLER, I; HÖLLERER, M; HAMMERSCHMID, G. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, 2013.

MINTZBERG, H. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, 1973.

MOE, T. The New Economics of Organization. *American Journal of political Science*, v. 28, p.39-777, 1984.

MONTEIRO, L. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, nº 5, 2013.

NARAYANAN, V.K.; FAHEY, L. The Micro-Politics of Strategy Formulation. *Academy of Management Review*, v. 7, nº 1., p.25-34, 1982.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

OLIVEIRA, F., SANT'ANNA, A; VAZ, S. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, Nov./Dec. 2010.

OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. Artigo apresentado no 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2009.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

- PARKA, S; RAINEYB, H. Work motivation and social communication among public managers". *The International Journal of Human Resource Management*, v. 23, v. 13, 2012.
- PEREIRA, A. L. C.; SILVA, A. B. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. *Cadernos EBAPE*, v. 9, 2011.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.182-220, 2012.
- PONOMARIOV, B. L.; BOARDMAN, P. C. Organizational Pathology Compared to What? Impacts of Job Characteristics and Career Trajectory on Perceptions of Organizational Red Tape. *Public Administration Review*, v. 71, p. 582–597, 2011.
- ROCHA, C. V. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 3, p. 557-592, 2003.
- SABHARWAL, M. From Glass Ceiling to Glass Cliff: Women in Senior Executive Service. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, June 2013.
- SANTANA, L. L. S. et al. Gestores escolares da rede públicas em MG: fatores de satisfação no trabalho. *Educação em Revista*, v. 28, n. 1, 2012.
- SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SILVA, J.M.A. A Construção de Identidade de Diretores: discurso oficial e prática. *Educação em Revista*, v. 27, n. 3, 2011.
- SOFER, C. Post Bureaucratic Organizations and Managers. *OMEGA, The International Journal of Management Science*, v. 2, nº 3, p.313-334, 1974.
- THIEL, S.; STEIN, B.; ALLIX, M. New Public Managers in Europe' changes and trends. Artigo apresentado no IX Encontro da Sociedade Internacional de Pesquisa em Gestão Pública (IRSPM), Milão, 5-8 de abril de 2005.
- THOMAS, R.; LINSTAD, A. Losing the Plot? Middle Managers and Identity. *Organization*, v. 9, nº 1, p.71-93, 2002.
- VAKKURI, J. Struggling with ambiguity: Public Managers as User of NPM-Oriented Management Instruments. *Public Administration*, v. 88, nº 4, p. 999–1024, December 2010.
- VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work?. *European Management Journal*, nº 28, p.182– 194, 2010.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Ed. Guanabara: Rio de Janeiro, 1981.
- WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- WISE, L. R. Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*, v. 64, nº 6, p.669-680, November/December 2004.

WITESMAN, E.; WALTERS, L. Public Service Values: a new approach to the study of motivation in the public sphere. *Public Administration*, 2013.

WU XUN; M. RAMESH; M. HOWLETT; SCOTT FRITZEN. *The public policy primer: managing the policy process*. ROUTLEDGE, 2010.

YESILKAGIT, K.; THIEL, S. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, nº 8, p.137–153, 2008.

Gabriela Spanghero Lotta

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora-Adjunta e Coordenadora do bacharelado em Políticas Públicas e da pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: gabriela.lotta@gmail.com

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com atuação na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Contato: roberto.pires@ipea.gov.br

Vanessa Elias Oliveira

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, com período de doutorado-sanduíche na *Columbia University*. É Professora-Adjunta do bacharelado em Políticas Públicas e da pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS

Luciana Leite Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Luciano D'Ascenzi

*Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos
Delegados do Rio Grande do Sul*

Gianna Vargas Salgado Dias

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Renata Bruscatto

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Este estudo analisou a implementação da Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre. Centramos a análise no uso da discricionariedade pelos atores responsáveis pela implementação. Interessou investigar como suas decisões e ações contribuíram para a adaptação da política pública e, conseqüentemente, seu redesenho. Averiguou-se que os implementadores, diante da falta de treinamento nos marcos da política, da percepção de carência de recursos e do baixo grau de apoio, forjaram um entendimento peculiar dos objetivos e das estratégias da política pública. Eles criaram uma visão do que seria “humanizar” os serviços ajustada às preferências e necessidades locais. A política implementada diferiu da política formal. Contudo foi essa adaptação que permitiu a implementação de fato.

Palavras-chave: burocracia, políticas públicas, discricionariedade, implementação, política social

Artigo recebido em novembro de 2013. Versão final em julho de 2014.

Burocracia y políticas públicas: la implementación de la Política Nacional de Humanización de los Servicios de Salud en Porto Alegre/RS

Este estudio analizó la implementación de la Política Nacional de Humanización en las unidades básicas de salud de Porto Alegre. Centramos el análisis en el uso de la discrecionalidad por los actores responsables por la implementación. Interesó investigar como sus decisiones y acciones contribuyeron para la adaptación de la política pública y, consecuentemente, su rediseño. Se averiguó que los implementados, delante de la falta de entrenamiento en los marcos de la política, de la percepción de carencia de recursos y del bajo grado de apoyo, forjaron un entendimiento peculiar de los objetivos y estrategias de la política pública. Ellos criaron una visión de lo que sería “humanizar” los servicios ajustada a las preferencias y necesidades locales. La política implementada diferió de la política formal. Sin embargo, fue esa adaptación que permitió la implementación de hecho.

Palabras clave: burocracia, políticas públicas, discrecionalidad, implementación, política social

Bureaucracy and public policy: the implementation of the National Policy of Humanization in basic health units in the city of Porto Alegre (Brazil)

This study examined the implementation of the National Policy of Humanization in basic health units in the city of Porto Alegre (Brazil). We focus the analysis on the use of discretion by the actors responsible for implementation. It was our interest to investigate how their decisions and actions contributed to the adaptation of public policy and, consequently, its redesign. Given the lack of training in the framework of the policy, the findings show that the implementers’ perception of shortage of resources and low level of support, forged a unique understanding of the goals and strategies of the public policy. They created a vision of what would be “to humanize” services, tailored to local preferences and needs. The implemented policy differed from formal policy. However, the implementation of the policy was made possible precisely due to this adaptation.

Keywords: bureaucracy, public policy, discretion, implementation, social policy

Introdução¹

A implementação de políticas públicas é um campo de estudos bastante desenvolvido internacionalmente (SAETREN, 2005, 2014), mas ainda incipiente no Brasil (FARIA, 2012; LOTTA, 2012a). Uma abordagem analítica de destaque nessa área dá primazia para a discricionariedade dos atores responsáveis pela implementação, centrando-se no seu exercício e na produção de rotinas organizacionais informais que efetivamente constituem a política na base (LIPSKY, 1980; BRODKIN, 2011).

Nosso trabalho se insere nessa área. Este artigo tem por objetivo analisar a implementação da Política Nacional de Humanização (PNH)² em 25 das 45 unidades básicas de saúde (UBS) de Porto Alegre³. Especificamente, centraremos nossa atenção no uso da discricionariedade pelos atores responsáveis pela implementação da política. Interessa investigar como suas decisões e ações contribuem para a adaptação da política pública e, conseqüentemente, seu redesenho.

Assumimos, com isso, em consonância com outros (GOFEN, 2014; BRODKIN, 2011; TUMMERS, 2011; LOTTA, 2012b), que as decisões e ações dos atores de linha de frente, que executam as políticas públicas em interação direta com o cidadão, divergem das intenções dos formuladores. Com isso, mudam a trajetória da política, influenciando seus resultados e impactos.

Para operacionalizar esse intento, escolhemos a implementação da PNH, principalmente por ser uma iniciativa formulada no Governo Federal, mas cuja operacionalização depende dos municípios. O Sistema Único de Saúde funciona de forma descentralizada, tendo os municípios um papel importante na oferta de serviços; tanto é que a descentralização da saúde no Brasil ficou conhecida como municipalização.

Embora os municípios tenham autonomia para gerir o sistema de saúde em seu território, encontram dificuldades para desenvolver capacidades de formulação e financiamento de políticas. Nos anos 1990, o Ministério da Saúde passou a atuar

¹ Agradecemos as sugestões e críticas dos pareceristas anônimos da Revista do Serviço Público.

² Este artigo é um dos produtos da pesquisa *Implementação de políticas públicas e participação da comunidade*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

³ Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul. A cidade ocupa uma área de 496,684 km² e tem uma população de 1.409.351 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Porto Alegre ocupa a 28ª posição no ranking nacional das 50 cidades com melhor índice de desenvolvimento humano, com 0,805.

como formulador e financiador, induzindo a adesão dos demais entes federados. É nesse contexto que se insere a Política Nacional de Humanização.

A PNH foi apresentada pelo Ministério da Saúde em 2003, a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre (SMS) formalizou sua adesão em 2004 e, em 2006, criou o Comitê de Humanização com o propósito de difundir e incentivar a execução da política nos serviços municipais de saúde. A partir daí, as atividades relacionadas à política de humanização deveriam ser inseridas nos relatórios de gestão das unidades de saúde. Esses relatórios são instrumentos de prestação de contas, com base nos quais são elaborados os relatórios de gestão da Secretaria de Saúde. Esses, por sua vez, são avaliados pelo Conselho Municipal de Saúde e são utilizados como ferramentas de publicização das atividades desenvolvidas pela SMS.

Este artigo está dividido em seis partes, além desta introdução. No segundo tópico, apresentamos o modelo analítico que guiou a seleção de variáveis e a análise. No terceiro, explicitamos o método. No quarto, expomos a Política Nacional de Humanização segundo as intenções de seus formuladores. Na quinta parte do artigo, descrevemos e analisamos pontualmente os dados coletados na pesquisa de campo. No sexto tópico, analisamos os dados e buscamos delinear a Política Nacional de Humanização segundo a visão de seus implementadores. Por fim, fechamos o artigo com a conclusão, que sumariza os achados.

Marco analítico

O estudo da implementação de políticas públicas se caracteriza por uma multiplicidade de abordagens analíticas e teóricas (SAETREN, 2014). Contudo, Hupe (2014) demonstra que, nos trabalhos contemporâneos, a distinção analítica *top-down* e *bottom-up* ainda é largamente utilizada, embora o desenho das pesquisas tenha se sofisticado. Deve-se salientar que essa distinção não se expressa na forma de dicotomia (HUPE; HILL; NANGIA, 2014). É uma questão de perspectiva, cuja operacionalização se dá por meio da integração de diferentes variáveis (WINTER, 2014).

As abordagens *top-down* assumem que a implementação das políticas deve estar em conformidade com as intenções formuladas pelas instâncias decisórias. Nesse sentido, ocorre um problema de implementação quando uma decisão política não é executada conforme foi planejada (LUNDIN, 2007). Nessa perspectiva, o desenho da política é uma importante variável explicativa da implementação (LUNDIN, 2007; MAY, 2012; HUPE; HILL; NANGIA, 2014).

As abordagens *bottom-up* atentam para as relações interorganizacionais e para as burocracias de nível de rua. O objetivo desse tipo de estudo é explicar a variação

empírica nos produtos e resultados das políticas. Para tanto, volta a atenção para os espaços locais de execução e trata a política pública formal como uma entre diversas variáveis independentes (HUPE, 2014).

Nesse contexto analítico, nos alinhamos com as abordagens que se detêm nos espaços locais de implementação. Especificamente, focamos a discricionariedade exercida pela burocracia responsável pela implementação, como é operada e quais as consequências para o resultado e o desenho da política.

As burocracias de nível de rua são as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricionariedade na execução de seu trabalho (LIPSKY, 1980). Na literatura sobre implementação de políticas públicas, já é amplamente aceita a ideia de que a burocracia de nível de rua exerce um papel importante no processo de implementação (GOFEN, 2014; LOTTA, 2012a; LIPSKY, 1980). Esses atores promovem mudanças na política, adaptando-a aos contextos de ação, separando a política pública de fato da política pública de ficção (GOFEN, 2014).

Isso ocorre por meio do exercício da discricionariedade, possível em virtude do caráter profissional da atuação, da limitação de recursos, das restrições para supervisionar e controlar as atividades e da ambiguidade de objetivos e estratégias das políticas. Nesse quadro, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua afeta a trajetória e os resultados das políticas públicas (GOFEN, 2014; LOTTA, 2012a; PIRES, 2009; LIPSKY, 1980).

A discricionariedade, por um lado, é necessária, uma vez que os serviços sociais requerem respostas a circunstâncias complexas e individuais, bem como julgamentos. Por outro lado, a discricionariedade concede controle aos agentes de linha de frente, cujas variações nas práticas podem, algumas vezes, prejudicar mais do que beneficiar a política e os cidadãos (BRODKIN, 2007).

Brodkin (2007), a partir da análise das reformas administrativas na provisão de bem-estar social nos Estados Unidos, afirma que as tentativas de controlar a discricionariedade das burocracias de linha de frente se mostraram fúteis e frustrantes. Segundo a autora, quando o trabalho é complexo e interpretativo, não é realista minimizar a discricionariedade.

Essa ideia-força tem orientado muitos dos trabalhos no campo da análise da implementação. Com isso, já não se discute mais se há ou não discricionariedade na burocracia de nível de rua, mas como isso ocorre e quais são suas consequências para as políticas públicas no que tange à sua trajetória, aos seus resultados e, inclusive, ao seu desenho. Esforços de análise recentes demonstram esse quadro.

Da produção internacional, destacamos os seguintes trabalhos. Gofen (2014) analisou a influência da divergência, ações dos burocratas de nível de rua que vão

contra as diretivas formais da política pública e contra as intenções de seus superiores sobre a política pública. Tummers (2011) investigou os fatores que explicam a disposição, ou a relutância, de profissionais de linha de frente, na área da saúde, para implementar novas políticas. O autor sustenta que, quanto maior a percepção de falta de discricionariedade durante a execução, menos suporte esses profissionais darão à política. Bastien (2009) examinou a relação entre a ambiguidade de objetivos e o uso informal da discricção.

Numa outra vertente de estudos sobre discricionariedade de burocratas de nível de rua, Soss, Fording e Schram (2011) pesquisaram como os esforços de disciplinar esses burocratas por meio de ferramentas da Nova Administração Pública conformam seus esforços para disciplinar os clientes. Os autores afirmam que o uso da discricção não ocorre de forma pontual ou incompreensível, nem reflete apenas preferências individuais, mas é modelado por rotinas, ferramentas e normas organizacionais. Nessa linha, deve-se citar o trabalho influente de Brodtkin (2011), que analisa como os burocratas de linha de frente respondem aos instrumentos de incentivo ao incremento e ao controle de desempenho da Nova Administração Pública, ajustando-os por meio de sua discricionariedade, produzindo práticas informais que são muito diferentes das intenções dos formuladores.

May e Winter (2009) estudaram a influência de atores políticos, dos gestores e das disposições dos burocratas de nível de rua na conformação das ações nas linhas de frente da implementação. Os autores constataram que a influência de políticos e gestores é relativamente limitada em comparação com o entendimento que tinham os executores dos objetivos da política, seu conhecimento profissional e suas predisposições em relação à política pública.

Da produção brasileira, salientamos o trabalho de Lotta (2012b), que analisou o processo de implementação de um programa de saúde a partir da interação entre burocratas de nível de rua e usuários da política, assumindo que os resultados da política são influenciados pela forma como é implementada. Por sua vez, Pires (2009) investigou como a variação nas práticas e nas condutas de burocratas de linha de frente influencia os resultados da política de inspeção do trabalho.

Os trabalhos citados assumem que os resultados e os impactos das políticas públicas são influenciados pela forma como se dá a implementação, e tomam as práticas das burocracias executoras como ponto de partida da análise. Destacam a relevância das condições organizacionais e dos valores e visões de mundo dos atores implementadores.

Partiremos dessa visão e aceitaremos a sugestão de Hupe, Hill e Nagia (2014), de incorporar a dimensão normativa. Segundo eles, os valores expressos na estrutura normativa da política influenciam o comportamento dos atores

responsáveis por sua tradução. Trataremos a política formal como um insumo, entre outros, que explica a performance dos implementadores (HUPE, 2014; MAY, 2012). Nesse sentido, pode-se lançar mão da ideia desenvolvida por Majone e Wildavsky (1984).

Para eles, as normas que estabelecem a política pública são entendidas como um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação, de procura por uma estratégia mais bem adaptada a circunstâncias particulares (MAJONE; WILDAVSKY, 1984). Nessa concepção, os planos existem apenas como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas.

Políticas públicas surgem de ideias, e ideias são inesgotáveis. [...]. Assim como os problemas só são realmente entendidos depois de terem sido resolvidos, as implicações de uma ideia só podem ser percebidas de forma retrospectiva, após sua utilização e adaptação a variadas circunstâncias. (MAJONE; WILDAVSKY, 1984, p. 169-170, tradução nossa).

Tratar o plano como um conjunto de disposições permite escapar da disputa sobre quem controla o processo de implementação, pois ele assume um caráter intrinsecamente descentralizado e aberto. No que se refere à medição do sucesso ou fracasso, essa concepção abre espaço para o resultado 'alcançado'. A medida de sucesso ou fracasso deve estar de acordo com o esforço de ação produzido. Restringi-la à conformidade com objetivos previamente definidos nos leva a desprezar os resultados reais da implementação. Dessa forma, o plano estimula e orienta a implementação.

Essa abordagem centra a análise nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação, nas suas condições de trabalho e visões de mundo. Considera-se que a política muda à medida que é executada; a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

Método

Com base na literatura apresentada, selecionamos três grupos de variáveis independentes: conhecimento e entendimento da política pública por parte dos executores; condições organizacionais; e conformidade dos implementadores com os princípios e objetivos da política.

Por seu turno, tais variáveis foram operacionalizadas por meio das seguintes subvariáveis:

a) conhecimento e entendimento da política pública por parte dos executores: conhecimento da política, acesso e fonte de material informativo, acesso a treinamento e entendimento dos objetivos e das estratégias da política;

b) condições organizacionais: estrutura física da unidade de saúde e a percepção sobre suficiência e qualidade dos recursos humanos;

c) conformidade dos implementadores com os princípios e objetivos da política: visão dos respondentes acerca da política pública.

Foram coletados dados primários e secundários. A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com 25 coordenadores de unidades básicas de saúde. Esses atores foram questionados sobre a implementação da Política Nacional de Humanização na unidade na qual trabalhavam.

Os coordenadores são considerados burocratas de nível de rua principalmente porque cumprem com a principal característica defendida por Lipsky (1980): interagem diretamente com os cidadãos no desenvolvimento de suas atividades. Além disso, desempenham atividades táticas e assistenciais. Entretanto o trabalho gerencial não é sua referência primária; em geral, não têm formação em gestão e constantemente se alternam entre funções gerenciais e assistenciais. Na execução dessas atividades, desenvolvem sua carreira, as consideram o coração da organização e o trabalho mais valioso. Sua posição na estrutura organizacional não é fixa e não é superior à dos demais trabalhadores. E o processo seletivo, por meio do qual acessaram o serviço público, avaliou capacidades e habilidades técnico-assistenciais.

Os burocratas em destaque nesse trabalho são profissionais da enfermagem, médicos, nutricionistas, assistentes sociais e psicólogos. A hierarquia profissional prevalece à hierarquia organizacional, assim, têm limitado espaço para interferir nas atividades de seus colegas. As relações são bastante horizontais, embora o campo da saúde seja marcado por uma hierarquia própria entre as profissões, e a ética corporativa é um elemento preponderante em suas decisões. Não é possível dizer que estão “espremidos” entre o alto escalão e o nível de rua (PIRES, 2012), já que estão empiricamente inseridos nessa última categoria⁴.

⁴ Pires (2012) classifica os coordenadores como burocratas de médio escalão. Divergimos do autor. Defendemos que a categorização como burocrata de linha de frente ou de médio escalão deve se dar a partir das atividades realizadas e da matriz cognitiva que orienta o comportamento dos atores, e não unicamente de sua posição formal na hierarquia organizacional. No caso dos coordenadores das unidades básicas de saúde, a despeito de sua posição formal, suas referências e atividades estão lastreadas na assistência. Esses atores identificam-se com seus colegas e com os usuários, principalmente.

O conjunto de dados secundários é composto pelas cartilhas produzidas pelo Ministério da Saúde, nas quais detalha a política pública, expondo as intenções dos formuladores. Os dados foram categorizados e estudados por meio de análise de conteúdo.

A Política Nacional de Humanização segundo o Ministério da Saúde

A Política Nacional de Humanização foi criada em 2003 pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de solucionar os problemas da desvalorização e da falta de treinamento, em relação ao tratamento subjetivo, dos profissionais da saúde. Além disso, propunha-se a modificar a gestão centralizada e verticalizada que desincentiva o envolvimento dos trabalhadores e dos usuários (BRASIL, 2013a).

Humanização, nos termos da política, significa a valorização dos trabalhadores, dos usuários e dos gestores, cedendo uma maior autonomia nas ações e decisões relacionadas aos serviços oferecidos pelo SUS (BRASIL, 2013a). O entrosamento de todas as partes envolvidas levaria ao fortalecimento dos vínculos entre esses atores, aproximando-os e facilitando a identificação, por parte dos gestores, das necessidades da população atendida. Melhorias no local e nas condições de trabalho também fazem parte do plano da política, uma vez que deixariam os profissionais mais à vontade e satisfeitos com o seu emprego, servindo de incentivo para um aumento na qualidade do atendimento (BRASIL, 2013b).

As diretrizes gerais para a implementação da política são:

a) promover a gestão participativa por meio da ampliação do diálogo entre os profissionais, entre os profissionais e a população, entre os profissionais e a administração;

b) implantar, estimular e fortalecer grupos de trabalho de humanização. Eles funcionarão “como dispositivos de articulação, estímulo, valorização e formulação de políticas de humanização [...]” (BRASIL, 2004, p. 12);

c) estimular práticas resolutivas, racionalizar e adequar o uso de medicamentos;

d) reforçar o conceito de clínica ampliada: compromisso com o sujeito e seu coletivo, estímulo a diferentes práticas terapêuticas e corresponsabilidade de gestores, trabalhadores e usuários no processo de produção de saúde;

e) sensibilizar as equipes de saúde em relação ao problema da violência intrafamiliar e quanto à questão dos preconceitos na hora da recepção e dos encaminhamentos;

f) adequar os serviços ao ambiente e à cultura local, respeitando a privacidade e promovendo uma ambiência acolhedora e confortável;

g) viabilizar a participação dos trabalhadores nas unidades de saúde por meio de colegiados gestores;

h) implementar um sistema de comunicação e de informação que promova o autodesenvolvimento e amplie o compromisso social dos trabalhadores de saúde;

i) promover ações de incentivo e valorização da jornada integral ao SUS, do trabalho em equipe e da participação em processos de educação permanente que qualifiquem a ação e a inserção dos trabalhadores na rede SUS.

A implementação da Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre

Neste tópico apresentaremos os dados coletados nas 25 entrevistas realizadas com coordenadores de UBS. Inicialmente, faremos uma descrição da implementação da política. O objetivo é averiguar o desenho da política resultante do processo de sua execução. Em seguida, buscaremos compreender esse processo a partir das variáveis explicativas selecionadas.

Primeiramente, traçamos o perfil dos profissionais das unidades básicas de saúde entrevistados, conforme formação profissional, sexo e tempo de serviço. No que se refere à formação profissional, 12 dos respondentes são formados em enfermagem, 10 são médicos, dois têm formação em serviço social e um em nutrição. Desses, há 21 mulheres e quatro homens; são mulheres seis profissionais da medicina, e todos os profissionais da enfermagem. Em relação ao tempo de serviço, cinco dos respondentes possuem até três anos de serviço e 18 possuem entre sete e 18 anos⁵. Dessa forma, nosso grupo de informantes é formado, principalmente, por enfermeiras que trabalham em unidades de saúde há mais de sete anos. Quanto à implementação da política nas UBS, trabalhamos com duas questões: a participação no Grupo de Trabalho de Humanização (GTH) e a execução de ações relacionadas à PNH.

Os GTH são uma das principais ferramentas de implementação da PNH. Eles seriam organizados no nível das gerências distritais e teriam por objetivo difundir e incentivar a implementação da política. Ainda que a política defenda uma perspectiva de gestão compartilhada, participam do grupo somente os representantes das unidades.

⁵ Houve a perda de duas respostas.

Averiguamos que, embora os GTH já estivessem instituídos nas gerências distritais pesquisadas, nove entrevistados disseram não saber de sua existência, um afirmou que ele não existia e 15 relataram conhecer o grupo. Desses, apenas quatro participavam pessoalmente. Nos demais casos, eram outros funcionários que representavam a unidade. O envio de representantes para os grupos foi uma exigência da gerência distrital.

Os trabalhadores indicados para participar dos grupos em substituição ao coordenador foram escolhidos com base em diferentes critérios, entre os quais: decisão da gerência distrital, afinidade com a ideia difundida de “humanização” (ou seja, os profissionais vistos como amáveis e, assim, mais propensos a “humanizar”), falta de afinidade com a ideia difundida de humanização (ou seja, os profissionais vistos como intratáveis e, assim, mais propensos a serem “humanizados”) e disposição do trabalhador.

Cabe investigar se, nos casos em que há participação, os GTH são efetivos no alcance de seus objetivos de difundir e incentivar a implementação da política. Para atingir tais objetivos, espera-se que os participantes repassem os assuntos tratados no GTH nas reuniões de equipe realizadas em suas unidades. Nesse sentido, os informantes foram questionados quanto aos temas das reuniões. Nenhum deles soube explicar ou especificar os temas debatidos. Isso sugere que os participantes não estariam difundindo os assuntos tratados em suas unidades.

Dada a situação acima descrita, surpreendeu o fato de que 23 informantes afirmaram que a UBS na qual atuavam executava pelo menos uma ação de humanização. Se os GTH são os instrumentos de difusão da política e seu funcionamento é deficiente, o que explica a propagação da PNH?

O que ocorreu não foi, propriamente, a implementação da PNH conforme previsto em sua formulação, mas a apropriação e a reformulação da política por seus executores. Na verdade, os coordenadores expressaram uma concepção bastante ampla e variada da política e de suas ações.

A ação mais disseminada nas UBS foi o acolhimento, citado por 14 coordenadores. Contudo duas observações devem ser feitas. Essa ação é sempre adaptada às condições das unidades e, por isso, diferentes atividades são chamadas de “acolhimento”, por exemplo: “tudo o que é feito na recepção”, tratar os usuários com afeto, “olhar para eles de forma diferente”, ouvir e conversar com usuários e/ou resolver os seus problemas, comemorar aniversários de funcionários. Em segundo lugar, essa grande referência ao acolhimento se deve ao fato de que essa ação teve a primeira tentativa de implementação em 2001, mas, segundo os informantes que passaram pelo processo, não obteve sucesso. O Ministério da Saúde apresenta o acolhimento como uma das principais diretrizes

da PNH em 2008. Assim, essa é a ação mais conhecida pelos informantes, que acabam tomando-a como sinônimo de política de humanização⁶.

Ao todo, foram citadas 20 diferentes atividades executadas que os entrevistados enquadraram como “política de humanização”: visita domiciliar, grupos de informação e prevenção (gestantes, dependentes químicos, diabete, asma), festas internas (almoços, comemoração de aniversários), ambiência (decoração da unidade para campanhas, pintura de paredes), reunião de equipe, busca ativa (procedimento técnico de ação em vigilância epidemiológica), sala de espera (ação que utiliza o espaço da sala de espera para dar informações sobre saúde), testes rápidos (DST, HIV, gravidez), Programa Pra-nenê (vigilância da saúde das crianças no primeiro ano de vida), educação permanente, saúde do trabalhador, participação em capacitações promovidas pela SMS, visitas a escolas e asilos, realização de palestras em escolas (a pedido), ouvir o usuário, qualquer ação realizada na recepção, assistência ao direito da mulher, oferta de consulta de psiquiatria e, ainda, mudança de comportamento.

Algumas dessas atividades fazem parte da rotina das UBS, precedendo a PNH, por exemplo: reuniões de equipe, grupos de informação e prevenção, participação em capacitações, visita domiciliar, Programa Pra-nenê. Outras dificilmente podem ser inseridas na categoria “atividade”: ouvir o usuário, mudança de comportamento, qualquer ação que se faz na recepção. A diversidade é um dado importante, assim como a indicação de afazeres rotineiros ou vagos.

Além disso, iniciativas como visitas a escolas e asilos, busca ativa e assistência ao direito da mulher são respostas às características do território e da população residente. As situações de busca ativa relatadas, por exemplo, eram iniciativas voluntárias dos profissionais, que, utilizando seus próprios veículos, visitavam pessoas com dificuldade de locomoção ou com doenças contagiosas que, por algum motivo, não compareceram à consulta agendada. O atendimento de “assistência ao direito da mulher” era uma iniciativa de uma enfermeira que tinha conhecimento sobre procedimentos administrativos auxiliares dirigidos às

⁶ Acolhimento é o “processo constitutivo das práticas de produção e promoção de saúde que implica responsabilização do trabalhador/equipe pelo usuário, desde a sua chegada até a sua saída. Ouvindo sua queixa, considerando suas preocupações e angústias, fazendo uso de uma escuta qualificada que possibilite analisar a demanda e, colocando os limites necessários, garantir atenção integral, resolutiva e responsável por meio do acionamento/articulação das redes internas dos serviços (visando à horizontalidade do cuidado) e redes externas, com outros serviços de saúde, para continuidade da assistência quando necessário.” (BRASIL, 2008, p. 51).

mulheres em situações de risco ou violência. Nada disso era previsto pela SMS, nem constava claramente nas tarefas a serem desenvolvidas ou, muito menos, fazia parte da PNH. Contextualmente, foram atividades formuladas e implementadas para dar conta das necessidades locais. Desse modo, se, por um lado, o produto do voluntarismo é a aparente falta de padrão na implementação, por outro, se trata da apropriação e do controle do trabalho e das prioridades, específicos a cada lugar, por parte da burocracia implementadora.

Também chama a atenção que nenhum respondente tenha citado ações de cogestão e que os usuários sejam sempre referidos do ponto de vista assistencial. A gestão foi referida por três coordenadores na forma de reuniões da equipe de profissionais de saúde.

Creemos que aqui há um problema de desenho da política. Do ponto de vista do gestor federal, a participação dos usuários na gestão dos serviços é uma medida para incrementar a efetividade. Contudo, do ponto de vista do profissional de saúde, que também é gestor de serviço e cujo trabalho consiste em interações diárias com os cidadãos, compartilhar sua autoridade com seus “pacientes” é um processo de perda de poder e de criação de incertezas na consecução de seu trabalho. Percebemos que há um esforço dos profissionais para, ao mesmo tempo, manter uma relação cordial – que sugere um grau de aproximação – e profissional, que exigiria certo distanciamento de seus “pacientes”. Provavelmente por isso, não percebemos nenhum grau de compartilhamento de tarefas de gestão nas relações cotidianas das UBS, como ensinaria a PNH, embora os coordenadores ouçam diariamente as demandas dos usuários e precisem lidar com a pressão direta deles – situação que não é vivenciada pelos gestores municipais e, menos ainda, pelos gestores federais.

Percebemos que a implementação da política ocorreu por meio da apropriação local e ampla das ações propostas. A seguir, apresentaremos os dados referentes às variáveis explicativas, anteriormente descritas.

A variável “conhecimento e entendimento da política pública” foi operacionalizada por meio das subvariáveis conhecimento da política, acesso e fonte de material informativo, acesso a treinamento e entendimento dos objetivos e das estratégias da política.

O que consideramos “conhecer a política” incluiu desde “ter ideia” até “conhecer os objetivos e as diretrizes”. Nessa abrangência, 24 respondentes relataram conhecer a política de humanização, sendo que 15 foram informados em reuniões com as gerências distritais, cinco em cursos de capacitação ofertados pela Secretaria Municipal de Saúde sobre temas diversos relacionados à assistência à saúde, e quatro receberam informações de fontes variadas (tarefas de docência,

propaganda veiculada na mídia televisiva, capacitação em hospital que trabalhava anteriormente, estudando para concurso público). De forma geral, a principal fonte de difusão da política pareceu ser a gerência distrital, que, a partir da exigência de criar os grupos de trabalho de humanização, passou a solicitar que os coordenadores indicassem um representante da unidade nesse fórum.

No que tange ao acesso dos coordenadores a material informativo e treinamento, dos 24 respondentes que conhecem a política, nove informaram ter recebido material informativo, 13 relataram não ter recebido e dois não lembram. Consideramos material informativo todo material que contivesse alguma explicação sobre princípios, objetivos e estratégias da política pública. As fontes de oferta desse material são variadas: pesquisa voluntária na *internet*, cursos, e-mail, folheto, Conferência Nacional de Saúde e Comitê Municipal de Humanização.

Entendemos como treinamento desde curso de capacitação até palestras. Dos 24 respondentes que afirmaram conhecer a política pública, oito receberam treinamento (seis da SMS e dois de hospitais privados) e 16 não receberam. Os cursos ofertados por hospitais privados versaram sobre o Sistema Único de Saúde de forma geral. Os temas dos treinamentos ofertados pela SMS foram acolhimento e outras políticas ou procedimentos assistenciais. Somente um coordenador recebeu treinamento especificamente sobre a política de humanização. Esse informante foi encarregado da implantação do Grupo de Trabalho de Humanização em uma das gerências distritais de saúde.

A partir de 2006, a SMS passou a solicitar a inserção das atividades de humanização nos relatórios de gestão das UBS, instrumento de prestação de contas. Dessa maneira, por um lado, os coordenadores deveriam implementar ações de humanização nas UBS; por outro, tiveram pouco ou nenhum acesso ao conteúdo da política. Esse contexto é propício para a apropriação e a reformulação da política.

Se atentarmos para os objetivos e as estratégias da política, segundo a visão dos atores entrevistados, veremos que um processo de reformulação ocorreu. Quando indagados sobre os objetivos, os 24 respondentes que informaram conhecer a política apresentaram uma série de questões que agrupamos a partir de duas ênfases – objetivos com foco no usuário ou no trabalhador –, ambas distribuídas em 18 diferentes citações.

Relacionados ao usuário, os coordenadores consultados mencionaram 11 diferentes objetivos. Os mais citados se pautaram no atendimento (melhorar atendimento, tornar mais resolutivo, tornar mais personalizado, tornar mais humano, atender com equidade e tornar mais afetivo) e no acolhimento. Os demais são: melhorar o acesso aos serviços de saúde, olhar de forma diferente para os usuários, educar o usuário no que se refere ao funcionamento do SUS e das unidades de saúde e humanizar os partos para diminuir o número de cesáreas.

Com ênfase nos trabalhadores, sete diferentes objetivos foram atribuídos à política: melhoria da estrutura física dos prédios com a criação de espaço de descanso, melhoria das práticas de trabalho, incremento das condições de trabalho, melhoria do clima de trabalho, integração dos funcionários, acolhimento do trabalhador e humanização do servidor.

Uma vez mais, pode-se observar que os atores não compartilham do mesmo entendimento quanto aos objetivos da política, e também é possível questionar a atribuição de estatuto de objetivos a questões como: tornar o atendimento mais humano ou olhar de forma diferente para os usuários. Em meio à diversidade de “objetivos” citados, percebemos a interpretação livre e subjetiva da política, a partir do que sugere seu nome: humanização. Mesmo porque foi comum o uso de termos como afeto, humano, olhar, educação, personalizar. Esses são, na percepção dos entrevistados, relacionados com a palavra “humanizar”. Dessa forma, embora os objetivos citados não constem diretamente como alvo da PNH, de forma geral, e considerando as proposições extremamente amplas e vagas da política, eles acabam sendo concebidos como tal.

A diversidade de objetivos se expressa na variedade de estratégias citadas. Vinte e um atores apontaram 14 diferentes estratégias para alcançar os objetivos da política, e quatro informantes não souberam responder. O acolhimento aparece como a ação mais citada, sendo que 11 informantes o consideraram a forma de operacionalização da política. Além do acolhimento, tivemos: melhorar estrutura física (sala de espera e sala de acolhimento), educação permanente e saúde do trabalhador, reformular marcação de consultas (eliminar ou aumentar a oferta), conscientização dos usuários do funcionamento da UBS e suas limitações, promover eventos festivos com funcionários, mudar comportamento dos profissionais, mudar metodologia de trabalho, envolver todos os profissionais, trabalhar com o Conselho Municipal de Saúde, garantir os direitos dos usuários, gestão compartilhada pela equipe de profissionais da saúde, implantar o Grupo de Trabalho de Humanização e conversar.

Algumas estratégias são muito gerais, assemelhando-se a princípios (garantir os direitos dos usuários) ou objetivos (mudar o comportamento dos profissionais). Outras são mais operacionalizáveis: promover eventos festivos, implantar o Grupo de Trabalho de Humanização. Além disso, o acolhimento apareceu como objetivo e estratégia. Observa-se que não há entendimento compartilhado sobre a questão, nem clareza quanto à relação entre objetivos e estratégias.

No que se refere à variável “condições organizacionais”, consideramos a estrutura física da unidade de saúde e a percepção sobre qualidade dos recursos humanos.

Os dados sobre a estrutura física das unidades de saúde foram coletados a partir da observação. Recebeu atenção o aspecto geral dos prédios, como a existência ou não de infiltrações, pintura das paredes, tamanho das salas de atendimento e de espera. Esse último espaço figura com importância no plano da política pública, pois, ao lado da fila, é lugar privilegiado de primeiro contato entre os usuários e o sistema de saúde. Sua estrutura pareceria apontar para uma maior ou menor aderência das unidades aos objetivos da política.

Foram utilizados os seguintes critérios de classificação:

- ótima estrutura física: prédio novo ou reformado, sala de espera ampla, podendo ter cadeiras com encosto, TV, revistas e brinquedos;
- boa estrutura física: prédio novo ou reformado, sala de espera pequena ou sem sala de espera;
- estrutura física regular: prédio com infiltrações, problemas no forro e/ou piso, sala de espera pequena ou sem sala de espera, salas de atendimento pequenas;
- estrutura precária: unidade funcionando de forma improvisada em local não adequado para o desenvolvimento dos serviços.

Classificamos sete unidades na categoria “estrutura física ótima”, localizadas em prédios novos ou recém-reformados, com sala de espera ampla e, algumas, com aparelho de televisão, livros, revistas e brinquedos. Nove unidades tiveram suas estruturas físicas classificadas como “boas”, pois, embora o prédio também fosse novo ou reformado, a sala de espera era pequena (sete unidades) ou não existia (duas unidades). Nessas, os usuários esperavam na parte externa da UBS ou nos corredores. Na categoria “regular”, classificamos sete UBS, já que os prédios apresentavam infiltrações e/ou deficiência no piso e no forro. Em duas dessas UBS, a sala de espera era ampla, sendo que numa delas havia equipamentos desativados empilhados nos cantos; duas unidades possuíam sala de espera pequena; e três sequer a possuíam. Por fim, encontramos duas unidades funcionando de forma improvisada, já que seu prédio estava em reforma. Essas estavam em situação extremamente precária, sujas, ou não havia sequer pias para lavar as mãos.

A maioria das unidades visitadas (16) estava em condições boas ou ótimas. Entretanto deve-se ressaltar que as reformas feitas priorizaram as áreas voltadas para a assistência. Espaços para refeições, descanso e reuniões para os funcionários ainda são raros, o que é contraditório com o objetivo de valorização do trabalhador contido na PNH. Com isso, parece não haver relação entre as condições físicas da unidade e a implementação de ações relacionadas à política de humanização.

No que se refere à percepção sobre a qualidade dos recursos humanos necessários para desempenhar as atividades, encontramos o seguinte quadro: 17 coordenadores de UBS consideravam que os recursos (médicos, enfermeiros e pessoal administrativo) disponíveis em suas unidades eram insuficientes para as atividades que precisariam ser executadas. Soma-se a isso a percepção da falta de treinamento, seja voltado para procedimentos técnicos, seja para desenvolver habilidades de comunicação e interação com colegas e usuários. Por outro lado, oito atores informaram que a qualidade dos recursos humanos seria adequada à demanda da unidade.

A questão dos serviços administrativos interfere de forma importante na rotina dos profissionais. Não há previsão de trabalhadores administrativos no quadro de pessoal das UBS. Esses serviços são realizados pelos profissionais de enfermagem e, em alguns casos, com o auxílio dos seguranças-porteiros. Esses agem prestando informações sobre o funcionamento das unidades e/ou atendendo ao telefone. Os trabalhadores da limpeza e da segurança são terceirizados, e sua participação nas atividades administrativas é voluntária. Dessa forma, a execução dessas atividades varia muito entre as UBS.

Salienta-se que não houve acréscimo de recursos relativos à política – são as mesmas pessoas, com a mesma carga horária e com uma rotina já estabelecida. Portanto as UBS deveriam dar conta das tarefas anteriores reconfiguradas à luz da PNH.

Para tratar da relação entre as condições organizacionais e a implementação, devemos lembrar que as ações implementadas e os objetivos atribuídos à PNH foram reformulados pelos implementadores, permitindo lidar com os constrangimentos percebidos. Bem por isso, a influência das condições organizacionais sobre a implementação se mostrou fraca.

Por fim, a variável “conformidade dos implementadores com os princípios e os objetivos da política” foi operacionalizada, principalmente, por meio da visão dos respondentes acerca da política pública. Em primeiro lugar, 17 respondentes entendiam que a política de humanização não estaria adequada à realidade de constrangimentos e limitações em que operam as unidades de saúde. De acordo com essa visão, as UBS não contavam com espaços adequados para fazer o primeiro atendimento (“sala de acolhimento”, espaço para indagar o usuário sobre sua saúde com privacidade) e com trabalhadores suficientes para realizar esse atendimento da forma como deveria (segundo a visão disseminada, o acolhimento exigiria mais tempo de conversa com o usuário).

Em segundo lugar, sete atores enfatizaram questões que versam sobre a clareza e a relevância da política pública. A política é considerada subjetiva, de difícil operacionalização ou, ainda, utópica. Também pudemos perceber certo desconcerto

quanto à ideia de uma política que propõe humanizar um serviço prestado por seres humanos a humanos. Além de colocar em xeque certa identidade humanista, os problemas de funcionamento dos serviços passariam a ser decorrentes do comportamento dos trabalhadores, e não da carência de recursos.

Apenas um coordenador respondeu que considera a política adequada às necessidades da unidade básica de saúde. Os demais estavam pessimistas e não a viam como uma iniciativa que pudesse solucionar as dificuldades que enfrentam ou melhorar seu trabalho. Esse quadro apontou para um baixo grau de apoio à política. De fato, sua execução não foi aquela formulada pelo Ministério da Saúde. Vimos que a PNH foi interpretada e reformulada. O resultado desse processo foi a política pública efetivamente implementada. Assim, podemos corroborar a literatura no que diz respeito à relação entre apoio à política e sua efetiva implementação. Em nosso caso, a visão negativa dos coordenadores sobre a PNH, a socialização inexistente e os constrangimentos operacionais prejudicaram a implementação da política formulada pelo Governo Federal. Em compensação, houve redirecionamento da implementação da política de humanização, enquanto formulação realizada pela burocracia de nível de rua.

A Política Nacional de Humanização segundo a burocracia implementadora

A relação entre a política pública formal e a política pública implementada, com a qual o cidadão se relaciona, é um tema que paira sobre o campo da análise da implementação de políticas públicas desde a afirmação, de Pressman e Wildavsky (1984), de que o verbo implementar precisa ter como objeto uma política pública. Aceita-se que tal relação não é de determinação e que o plano sofre modificações durante sua execução, assim como também influencia as ações e decisões dos implementadores.

Foi justamente isso que averiguamos em nosso estudo. Uma relação bastante fraca entre a ação dos implementadores e o plano. Esse é pouco estruturado, seus objetivos não estão claros, bem como as formas de alcançá-los, e não houve socialização. Essas características abrem espaço para a agência dos implementadores, pois, como apontam Majone e Wildavsky (1984), políticas públicas abstratas estão sujeitas a muitas incertezas e contêm mundos possíveis de aplicações práticas: quanto mais geral uma ideia, mais provável que ela seja realizada de forma diversa daquela pensada pelos formuladores.

A ideia de humanizar os serviços de saúde foi apropriada pela burocracia implementadora, que promoveu a seguinte adaptação: redefiniu as atividades da humanização, que, em vez de surgirem na forma de novas tarefas a serem

desenvolvidas, se transformaram em rótulos aplicados a atividades previamente existentes. Com isso, esses atores construíram uma política que diferia bastante da proposta dos formuladores. Temos duas questões aqui.

Primeiro, diante da frouxidão das definições, da carência de treinamento, das limitações percebidas no contexto organizacional e da exigência formal de que fossem executadas ações de humanização, os implementadores construíram uma ideia ampla e não compartilhada da política. Isso permitiu o seguinte ajuste: atividades que já faziam parte da rotina das unidades foram recategorizadas como ações da política de humanização. Com isso, os atores cumpriam com uma exigência formal da SMS, recheando seus relatórios de atividades com ações da nova política. Como afirma um respondente, “tem um monte de coisas que a gente faz que é humanização e nós não sabíamos”. Tal movimento permitiu lidar com o *gap* entre objetivos e realizações, moldando os objetivos ao que pode ser feito ou ao que já era feito. Desse modo, a adaptação da política minimizou a carência percebida de recursos e possibilitou a implementação.

Nota-se que as condições organizacionais moldam as práticas dos atores. Assim, o processo de adaptação é resultado das decisões e ações dos atores implementadores frente aos incentivos organizacionais (BRODKIN, 2011).

Segundo, é essa reformulação que permite dizer que a Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre implementa a Política Nacional de Humanização. Esse processo de implementação/adaptação/formulação demonstra que, apesar das falhas de desenho, o plano da política exerce influência nos espaços locais. Nesse caso, isso ocorreu por meio da ideia preconcebida de “humanização” e da solicitação da SMS de que “ações de humanização” fossem inseridas nos relatórios de gestão das unidades.

A adaptação da PNH aos contextos locais possibilitou aos implementadores resolver três problemas: atender às demandas da autoridade central, manter a rotina funcionando e evitar conflitos com funcionários (que são comuns quando novas atividades são adicionadas à rotina). Assim, foi interessante atentar para a especificidade do trabalho dos coordenadores, que interagem com os demais trabalhadores de saúde, com a gerência distrital e com os usuários. Recebem e atendem demandas nessas três frentes. Tal conformação expressa um grau elevado de discricionariedade no desempenho de suas funções. A discricionariedade funcionou como um mecanismo de adaptação e, também, de formulação. E a adaptação pode ser vista como um processo de correção de erros de desenho e de acomodação de diferentes demandas e necessidades.

Observou-se também que tanto as ações desenvolvidas quanto os objetivos e estratégias atribuídos à política enfatizavam a assistência, afastando-se das

intencões dos formuladores e indicando um não compartilhamento de preferências com as instâncias gestoras do sistema. Nesse quadro, Méier e O'Tolle (2006 apud Lotta, 2012a) consideram que o processo de tomada de decisão do burocrata de nível de rua teria como referência sua representatividade perante os cidadãos, “suas ações se encaixam nos valores que compartilha com o público” (LOTTA, 2012a, p. 37). Isso pode ser decorrência da própria natureza do trabalho no setor de saúde, no qual os serviços são produzidos por meio da interação entre profissional e “paciente”.

A dinâmica de implementação da política pública estudada apontou para a importância da burocracia implementadora como variável explicativa da trajetória e da conformação do processo, assim como da política efetivada. O espaço de execução apareceu como lócus de criação de objetivos e estratégias, expressando o poder decisório desses atores.

A discricionariedade permitiu a implementação da política. No entanto esse mesmo mecanismo garantiu que o produto da execução fosse diverso de seu planejamento inicial. Esse foi o paradoxo que encontramos em nosso estudo.

Vimos implementadores que decidem, formulam e disputam o controle de seu espaço de atuação com outros níveis hierárquicos e, inclusive, com outros níveis de governo. A partir disso, podemos definir a implementação como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Em nosso estudo, formulação e implementação mesclam-se por meio das percepções, decisões e ações da burocracia implementadora.

Os resultados apontam que a burocracia não apenas responde aos incentivos centrais, como os adapta, criando práticas informais que respondem pelo sucesso da política.

Considerações finais

A burocracia responsável pela implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde construiu um conjunto de ideias peculiares a respeito da política. A amplitude e a multiplicidade dessas percepções foram facilitadas pela ausência de uma socialização desses atores nos marcos da política. Contudo, a partir da leitura da estrutura normativa da política pública, podemos dizer que ela própria é pouco estruturada. Em segundo lugar, diante da exigência de que executassem ações de humanização, os atores foram adaptando as atividades tradicionalmente desenvolvidas a suas respectivas compreensões do que fosse a política. Com isso, temos uma situação interessante: apesar da carência

de treinamento e de pessoal, bem como do entendimento difuso e múltiplo dos objetivos e das estratégias, praticamente todas as unidades implementaram algum tipo de “política de humanização”. Usamos aspas para enfatizar que a política será diferente conforme a compreensão que têm os atores sobre ela. Dessa forma, a política se tornou uma categoria de entendimento eminentemente local. Ela deixou de ser uma política pública do Ministério da Saúde e passou a ser uma política pública do implementador.

Referências bibliográficas

BASTIEN, J. Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 4, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *HumanizaSUS – Política Nacional de Humanização: a humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2004.

_____. Ministério da Saúde. *HumanizaSUS: documento-base para gestores e trabalhadores do SUS*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

_____. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Humanização*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013a. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1342>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Ministério da Saúde. *O que é a Política Nacional de Humanização*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013b. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/visualizar_texto.cfm?idtxt=28288>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRODKIN, E. Z. Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 17, 2007.

_____. Policy work: street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 21, 2011.

FARIA, C. A. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-152.

GOFEN, A. Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 24, 2014.

HUPE, P. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, 2014.

HUPE, P.; HILL, M.; NANGIA, M. Studying implementation beyond deficit analysis: the top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, 2014.

LIPSY, M. *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a. p. 20-49.

_____. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b. p. 221-259.

LUNDIN, M. When does cooperation improve public policy implementation? *The Policy Studies Journal*, v. 53, n. 4, 2007.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. California: University of California Press, 1984. p. 163-180.

MAY, P. J. Policy design and implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 2012. p. 279-291.

MAY, P. J.; WINTER, Soren C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 19, 2009.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman Company, 1983.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009.

_____. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California, 1984.

SAETREN, H. Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *The Policy Studies Journal*, v. 33, n. 4, 2005.

_____. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, 2014.

SOSS, J.; FORDING, R.; SCHRAM, S. F. The organization of discipline: from performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 21, 2011.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 3, 2011.

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 2014. p. 227-236.

Luciana Leite Lima

Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp e Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: lucianaleitelima@gmail.com

Luciano D'Ascenzi

Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Contato: luciano.dascenzi@gmail.com

Gianna Vargas Salgado Dias

Graduanda do bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: gianna.vargas@ufrgs.br

Renata Bruscatto

Graduanda do bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: resbruscatto@hotmail.com

RSP

A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base

Breyner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Este artigo analisa a implementação do Programa Bolsa Família na cidade de Belo Horizonte, a partir dos agentes de base (*street-level bureaucrats*), sob a perspectiva da condicionalidade educacional. O programa transfere uma bolsa para famílias em situação de pobreza, vinculando o pagamento ao cumprimento de corresponsabilidades nas áreas da educação e saúde. Lipsky (1980) é uma referência nesse campo, porque, ao analisar esse processo a partir da perspectiva dos atores que estão na ponta, assume que tais agentes exercem influência sobre essas políticas, alterando seu curso de ação. Nessa cidade, os profissionais da educação e da assistência são os que correspondem à caracterização do autor. As 31 entrevistas realizadas indicam que há tipos diferentes de interação, explicados pelas distintas percepções, valores e interpretações que esses atores constroem quando desempenham suas funções, estimulando o fortalecimento de redes de cooperação. A pesquisa revela que essa condicionalidade mobiliza os agentes de base, mesmo quando a intersetorialidade ainda é um problema institucional.

Palavras-chave: políticas públicas, agente público, discricionariedade, implementação, política social

Artigo recebido em maio de 2014. Versão final em setembro de 2014.

La implementación del Programa Bolsa Família bajo la perspectiva de la condicionalidad educacional: un análisis a partir de los agentes públicos de base

Este artículo examina la implementación del Programa Bolsa Família en la ciudad de Belo Horizonte, a partir de los agentes básicos (burócratas a nivel de calle) , desde la perspectiva de la condicionalidad educativa. El programa transfiere una beca a las familias en situación de pobreza con la vinculación del pago al cumplimiento de corresponsabilidades en las áreas de educación y salud. Lipsky (1980) es una referencia en este campo , ya que, en el análisis de este proceso desde la perspectiva de los actores que están en el borde, se supone que estos agentes ejercen influencia sobre estas políticas, cambiando su curso de acción. En esta ciudad, los maestros y trabajadores sociales son los correspondientes a la caracterización del autor. Las 31 entrevistas indican que hay difereA implementantes tipos de interacción, explicado por las diferentes percepciones, valores e interpretaciones que estos actores construyen cuando realizan sus funciones, fomentando el fortalecimiento de las redes de cooperación. La investigación revela que esta condicionalidad moviliza los agentes.

Palavras clave: políticas públicas, funcionario público, discricionariedad, implementación, política social

The implementation of the *Bolsa Família* Program and the educational conditionality: the role played by street-level bureaucrats

This article examines the implementation of the *Bolsa Família* Program in the city of Belo Horizonte (Brazil) considering the role played by street-level bureaucrats regarding the program's educational conditionality. The program grants a benefit to poor families in compliance with co-responsibilities in education and health. Lipsky (1980) is a reference in this field because he analyses this process from the perspective of actors who are on the edge of policies, assuming that these agents exert influence on these policies by changing their course of action. In this city, school and social workers are the ones who correspond to Lipsky's characterization. The interviews indicate that there are different types of interaction, explained by different perceptions, values and interpretations that these actors construct when they perform their duties, encouraging the strengthening of cooperation networks. The research reveals that the program's conditionality mobilizes street-level agents, even when intersectoral support is still an institutional problem.

Key words: public policy, civil servant, discretion, implementation, social policy

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pelo Governo Lula em 2003 com a missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda existentes (Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Ao direcionar recursos para a população em situação de pobreza/pobreza extrema, o PBF incorpora, na sua arquitetura, um conjunto de condições que devem ser satisfeitas pelas famílias beneficiadas, vinculando-as ao programa.

Em relação à condicionalidade educacional, os programas de transferência de renda com contrapartidas (PTRC) articulam-se com várias outras políticas, utilizando o aluno bolsista e a escola como elementos condicionantes do recebimento do recurso, ampliando seu caráter institucional no processo de implementação de políticas públicas. A escola não é, portanto, uma instância comprometida *apenas* e tão *somente* com sua dimensão curricular, pedagógica e formativa. De acordo com Algebaile (2009), há uma série de atribuições conferidas a ela que marcam sua posição como materializadora da ação estatal por meio da burocracia governamental, sobretudo em relação às políticas sociais historicamente desenhadas para os mais pobres ou desfavorecidos.

Do ponto de vista dos agentes públicos que integram esses (e outros) espaços e que estão envolvidos no processo de implementação de PTRC junto aos cidadãos (professores, profissionais da educação e da saúde e assistentes sociais são alguns dos atores que atuam nessa cadeia), pode-se afirmar que esses sujeitos desempenham uma grande variedade de funções, nem sempre diretamente ligadas às suas atividades “oficiais”. Segundo Lipsky (1980), esses agentes são, portanto, atores que detêm algum poder discricionário e, por isso, podem promover modificações no curso das ações e/ou resultados dos programas.

De acordo com esse autor, a população afetada pela política e os agentes públicos de base em contato com ela (os chamados *street-level bureaucrats* ou burocratas no nível da rua) poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas. Para Winter (1993; 2003), como esses profissionais estão “na ponta”, o exercício cotidiano de suas funções molda suas estratégias de ação, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência dos programas.

Em relação ao PBF, a condicionalidade educacional vincula, de alguma forma, todos os atores que integram a estrutura organizacional dessas unidades, além de aproximá-los de outros agentes públicos externos a essa estrutura, que acabam também envolvidos e envolvendo aqueles primeiros. No momento em que se

depende desses agentes para que as políticas efetivamente aconteçam, entender como os papéis são desempenhados é crucial para que se compreenda o itinerário percorrido pelas políticas dentro e fora daqueles espaços.

Considerando essa perspectiva analítica como referência, a escola emerge como instituição permeada por questões organizacionais informais ou ocultas, muitas delas desvinculadas do núcleo pedagógico propriamente dito. Segundo Shiroma (2007), a escola pública é, também, um dos vários elos da ação estatal, estando sujeita aos diferentes objetivos estratégicos de distintos governos. Nessa perspectiva, a escola integra a estrutura burocrática do Estado, o que faz com que, em maior ou menor grau, sujeite-se às diretrizes definidas por esses governos. Tendo isso em vista, pretende-se, neste artigo, analisar o processo de implementação do PBF em Belo Horizonte sob a perspectiva da condicionalidade educacional.

A implementação de políticas públicas e os agentes de base

De acordo com Hill (1997), duas concepções de análise surgidas no campo das políticas públicas ajudam a compreender como o processo de implementação acontece: os modelos *top-down* e *bottom-up*. A pergunta feita por esses modelos está relacionada com o nível de atuação discricionária que os agentes implementadores possuem. Cada modelo adota um tipo diferente de visão sobre o assunto, apostando que o sucesso da implementação é influenciado por essa variável em uma das direções e pela conexão existente entre a direção escolhida e o tipo de política e ambiente onde ela é inserida.

Segundo aquele autor, o modelo *top-down* (de cima para baixo) parte do pressuposto que as ações dos agentes públicos são direcionadas ao cumprimento das metas traçadas na fase de formulação, que antecede a implementação. Para essa vertente, os objetivos estabelecidos na fase de formulação devem ser seguidos rigorosamente no momento seguinte, e essa fase deve reunir todos os meios necessários para que o plano traçado seja cumprido.

Há, assim, uma nítida separação entre as fases de formulação e de implementação de políticas públicas. Assume-se que a política opera em um fluxo hierárquico, de cima pra baixo. As políticas são formuladas pelos superiores e a administração apenas executa o que foi pensado nas etapas anteriores. A função dos agentes públicos se limita a apenas cumprir as metas estabelecidas no processo de formulação. Nesse modelo, a discricionariedade dos burocratas implementadores não é encorajada e as regras devem ser claras a fim de impedir qualquer decisão individual dos agentes.

O outro modelo – *bottom-up* (de baixo para cima) – critica a visão anterior centrada no processo hierarquizado. Para Hill (1997), a implementação é parte de

um processo contínuo que se desenvolve e se modifica em cada fase. Esse modelo propõe que a implementação deve ser um jogo que possibilite o aprendizado e a criação de políticas, que devem ser compreendidas como um processo de realização de experimentos que poderão desdobrar-se em novas políticas, não sendo possível exercer um controle perfeito ao longo de sua execução.

Lipsky (1980), um dos principais pesquisadores a partir dessa perspectiva, afirma que certas situações não previstas anteriormente só podem ser resolvidas no momento em que ocorrem e essa solução se dá com a decisão discricionária tomada pelos agentes. Como são os próprios agentes que se relacionam diretamente com os cidadãos e que possuem o verdadeiro conhecimento sobre a situação, não se pode exigir deles a tomada de uma decisão que seja baseada numa solução definida abstratamente. De acordo com Wilson (1989) e Moody & Musheno (2003), os agentes, ao tomarem uma decisão, sofrem vários tipos de influências, podendo criar novos meios de implementação da política ou, até mesmo, novos objetivos para o programa. Por isso, pode-se dizer que a política muda à medida que é executada e que seu sucesso ou fracasso depende também da atuação dos agentes envolvidos diretamente nessa etapa.

Assim, o processo de implementação de políticas públicas deve ser entendido como um conjunto de interações entre os agentes implementadores e os destinatários dessas políticas. Esse processo possibilita mudanças e aprendizagem no campo das políticas públicas através dos valores e ideias individuais de cada agente que, ao atuar, acaba gerando algumas transformações no programa.

Uma vez que o foco dos estudos nessa perspectiva está em compreender o que acontece na base da implementação e quais suas influências e transformações no processo de operacionalização das políticas, deve-se, primeiramente, entender como e por que a discricionabilidade que os agentes de base são capazes de exercer na burocracia governamental é a chave de todo o processo de implementação de políticas. É nessa linha de pensamento que Lipsky (1980) buscou desenvolver sua teoria, conhecida como *Street-level Bureaucracy*, que trata da atuação dos burocratas no processo de implementação, principalmente dos burocratas implementadores ou agentes públicos de base.

O termo burocracia no nível da rua, tradução literal da expressão cunhada por Lipsky (1980, p.3), diz respeito aos "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos, e que têm critério substancial na execução de seus trabalhos". Para o autor, os típicos burocratas de rua seriam aqueles empregados públicos que concedem o acesso a programas do governo e fornecem serviços dentro desses programas. Professores, policiais, profissionais da saúde, assistentes sociais são alguns dos exemplos clássicos descritos em suas pesquisas.

Lipsky (1980) demonstra a importância desses agentes que, por serem fornecedores dos serviços e bens públicos aos cidadãos, são considerados o foco da controvérsia política. Enquanto, de um lado, são pressionados por suas agências para melhorarem a efetividade, de outro, são pressionados por grupos de cidadãos para aumentarem a eficiência e eficácia dos serviços públicos.

Na visão de Lipsky (1980), a discricionariedade é uma característica central e estrutural da atuação do burocrata de rua. Para ele, esses agentes produzem grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no exercício de suas funções, cotidianamente. É por isso que, muitas vezes, uma mesma política pode produzir resultados totalmente diferentes em realidades diferentes.

Lotta (2010, p.4) faz uma observação interessante sobre o entendimento do poder discricionário desses agentes ao afirmar que "a discricionariedade exercida pelos burocratas é resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições". Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera.

O reconhecimento da discricionariedade implica em maiores chances de sucesso de uma política em contextos variados. Isso porque, ao conviverem diariamente com os problemas e situações reais dos cidadãos, os burocratas sabem exatamente qual a melhor maneira para aquela política atender determinado usuário e gerar efeitos positivos. O exercício da discricionariedade é, portanto, fundamental e necessário, na medida em que as regras predefinidas formalmente não podem atender e resolver todos os casos concretos e, graças a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que os programas se ajustem à realidade, funcionem e atendam aos cidadãos.

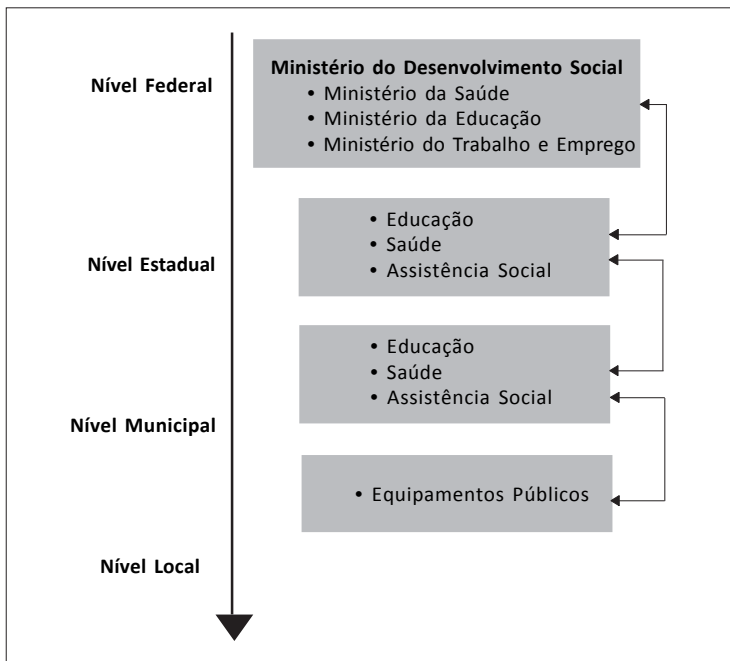
Um panorama sobre o Programa Bolsa Família

Criado em 2003, o PBF é um programa de garantia de renda mínima com condicionalidades voltado para a redução e o combate à pobreza, presente nos 5570 municípios da Federação e atingindo 13,8 milhões de famílias (CAMPELLO; NERI, 2013). A existência de contrapartidas aumenta o vínculo das famílias ao programa, além de criar desincentivos à inércia dos beneficiários. Essas contrapartidas nas áreas de saúde e educação acionam uma complexa logística de provisão de bens e serviços sociais, envolvendo um grande número de agentes públicos que, na ponta,

detém grande poder discricionário – aí incluídos os profissionais da educação, que podem exercer papel decisivo na condução do programa em nível local.

No nível central, a coordenação do programa compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na ponta, a gestão do PBF é realizada pela secretaria da área onde ele está localizado (Assistência Social, Educação, Saúde e Planejamento, entre outras), de acordo com determinação do Poder Executivo municipal.

Como o programa envolve diversos órgãos em níveis distintos de governo, há diversos fluxos entre esses setores que promoverão alterações em seu funcionamento e nas definições de seus processos. O esquema a seguir apresenta as diversas instâncias e áreas envolvidas nos governos federal, estadual e municipal, com ênfase nos momentos de transformação que a política sofre cada vez que uma mudança de nível acontece até chegar ao nível local:



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Lotta (2010).

Figura 1: Níveis hierárquicos e fluxos de transformação do Programa Bolsa Família

O PBF é um programa centralizado em termos orçamentários e descentralizado no que toca à sua operação. Segundo Neri (2003), há duas visões favoráveis e complementares sobre a descentralização operativa e a centralização orçamentária nesse programa. A primeira afirma que os governos locais são os que têm

melhor condição de identificar e acompanhar as demandas da população mais pobre, elevando os ganhos de eficiência alocativa. A segunda ressalta que os municípios devem receber recursos adicionais para que sejam capazes de realizar a operação e o monitoramento do programa, uma vez que, sem capacidades institucionais locais, o programa correria sério risco de perder suas principais características.

Além de ser o detentor da verba orçamentária do programa, o Executivo federal é responsável por diversos processos-chave: definir as famílias que serão beneficiadas; gerenciar estrategicamente as informações contidas no Cadastro Único (CADU)¹ e gerenciar a estrutura de incentivos aos governos locais por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)².

Ao mesmo tempo em que o Governo Federal blindava o programa em relação ao orçamento, impedindo que estados e municípios demandassem suas fatias, o MDS delegou às administrações municipais responsabilidades operativas, vinculando as prefeituras ao Governo Federal. A fim de estimular a gestão local, aumentar os indicadores de eficiência na ponta e reduzir as possibilidades de captura em uma típica relação agente-principal, o Ministério passou a repassar aos municípios recursos orçamentários – via IGD – que deveriam ser utilizados exclusivamente na operação do programa. Ao assegurar esses recursos aos municípios, especialmente aos menores e mais pobres (e que, em tese, seriam os que mais precisariam de apoio), o Governo Federal reduziu as possibilidades de que o programa sofresse desvios de rota que colocariam seus objetivos em xeque.

Ao atribuir claramente, desde o início do programa, as competências aos municípios, a participação dos estados era incipiente, senão inexistente. O governo, em 2010, percebeu que o esvaziamento da participação dos estados estava trazendo prejuízos ao programa, tanto do ponto de vista político quanto operacional. Na esfera política, o MDS encontrava resistência dos estados para desempenharem o papel de coordenação de seus municípios, uma das maneiras encontradas para minimizar os problemas de comunicação e articulação com as esferas locais. Naquele ano, o IGD foi decomposto em IGD-E (estadual) e IGD-M (municipal), de modo que os estados também passaram a receber recursos do MDS que poderiam ser aplicados em atividades afins à operação do PBF.

¹ O CADU é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

² O IGD é um indicador que varia de zero a um e mostra a qualidade da gestão do PBF no âmbito municipal através de um repasse que, atualmente, pode ser, no máximo, de R\$ 3,25 por família beneficiária. Com esse mecanismo de incentivos, o MDS coordena a ação dos municípios, assegura que os procedimentos administrativos e operacionais sejam minimamente cumpridos e apóia financeiramente os governos locais.

Mesmo que o município não seja o responsável pela gestão do CADU, claro está que os agentes públicos que estão na ponta, encarregados de analisar o perfil dessas famílias, são os que, na verdade, decidem quem serão – ou não – potenciais beneficiários de uma bolsa. Também serão esses agentes os encarregados de prover os serviços de saúde e educação necessários para que as famílias satisfaçam os requisitos do programa. Em um programa tão descentralizado como o Bolsa Família, o que de fato importa é qual é o entendimento e a posição de quem está na ponta, tanto no nível municipal quanto na interface com o cidadão.

A implementação de políticas sociais no nível local: os equipamentos públicos³, o PBF e os agentes de base

Especificamente em relação às organizações, Selznick (1966) destaca a estrutura interna informal das instituições. São nessas estruturas informais que os diversos grupos de interesse ou agentes individuais definem estratégias utilitaristas com o objetivo de maximizar poder, prestígio e vantagens materiais, ou se defendem contra a alienação, em suas várias formas.

No nível local, os equipamentos podem ser considerados tipos de organizações públicas, razão pela qual correspondem às formulações de Selznick (1966). Nesse sentido, a contribuição de Crozier (1981) sobre as organizações pode ser estendida àqueles espaços: são uma arena política *sui generis* onde as opiniões, impressões e valores dos profissionais que neles atuam – e de outros que a eles se agregam temporariamente, como os assistentes sociais e profissionais da saúde, por exemplo – se encontram e se combinam. Por isso, as especificidades de cada equipamento no nível local (os hospitais, as delegacias, os centros comunitários de saúde e de assistência e as escolas, entre outros) revelam particularidades que, apesar de fazerem parte de um sistema burocrático, impedem maiores generalizações. Os resultados dessa “alquimia” são inúmeros, mas fundamentais para se compreender como as decisões são tomadas por esses profissionais e quais as implicações dessas ações no desenho institucional das políticas públicas sociais.

³ Segundo o Decreto nº 7341, de 22 de outubro de 2010, consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

Nessa direção, as pesquisas sobre redes têm avançado e se multiplicado nas últimas décadas, especialmente quando a sociologia passa a interessar-se pelos microprocessos que envolvem as relações entre grupos sociais, entidades e indivíduos. Marques (2012) faz uma compilação das publicações na área, indicando, entre outros, estudos sobre processos de migração, pobreza e segregação em espaços metropolitanos; sobre construção e quebra de relações sociais; esferas de deliberação em espaços urbanos; as redes no mundo dos negócios; a busca por emprego e o impacto de políticas públicas sobre redes comunitárias.

Segundo Marques & Moya (2012), as redes sociais compõem o tecido das relações entre indivíduos, grupos e entidades na sociedade, estruturando os campos em que os fenômenos sociais acontecem. Em escala microssocial, as relações construídas cotidianamente pelos atores sociais exercem influência sobre a sociabilidade desses agentes, afetando a forma como resolvem seus problemas e buscam ajuda, onde e como encontram trabalho e onde se constroem e transformam laços sociais. Em outra dimensão, a teia constituída pelos vínculos entre indivíduos, grupos e organizações define as relações de poder e os conflitos presentes no estado e em seu entorno imediato, envolvendo todas as partes interessadas.

Em relação às escolas, Nóvoa (1991) afirma que a autonomia desses espaços combina elementos de ordem profissional e institucional na medida em que a escola é “promovida” à organização detentora de poderes e capacidades para definir as regras do jogo com seus diversos *stakeholders*, os distintos segmentos que participam e constituem a chamada comunidade escolar. Pais, professores, alunos, profissionais da educação, vizinhos, bairro, burocratas da secretaria de educação e de outras secretarias, outros *bureaus*, sindicatos e organizações sociais, editoras, produtores de alimentos, políticos, entre outros, são algumas de suas partes interessadas. Dessa forma, institucionaliza-se não apenas a autonomia dos profissionais da educação, mas também a dos alunos e de suas famílias, além da comunidade que está distribuída ao redor da escola.

Ao mesmo tempo em que fazem parte da macroestrutura do sistema burocrático educacional – a grande agência –, as escolas operam como micro *bureaus* em função da natureza de sua operação. Conforme exposto por Evangelista e Shiroma (2007), as reformas educativas têm contribuído para a coletivização do trabalho dentro e fora da escola, fazendo com que os diversos profissionais participem de várias esferas decisórias que vão desde a formulação do projeto pedagógico até o planejamento transversal dos currículos, passando pelos órgãos internos e externos de representação colegiada que agregam as políticas sociais e as diversas partes interessadas, os *stakeholders*.

Ao analisar essa questão para o contexto das unidades escolares, Derouet (1995) acrescenta a dimensão da extraterritorialidade, que também pode ser estendida aos demais equipamentos. “Os agentes públicos, submetidos a um controle longínquo e, de qualquer maneira, interno à sua corporação, perdem o sentido de serviço a prestar, e a máquina acaba por funcionar em “roda livre”, ou seja, no interesse dos próprios profissionais” (DEROUE, 1995, p.75). Segundo o autor, o único meio de fazer com que os professores redescubram sua missão é confrontá-los com a procura social, com o local e com os desdobramentos que a interação com os demais agentes proporcionará.

Segundo Marques & Moya (2012), os agentes que estão na base estabelecem vínculos que unem seu grupo social a outros, independentemente da localização. Em outras palavras, esses atores constroem pontes em seu território com os colegas que lá estão (outras escolas, centros de saúde, igrejas, creches e outros espaços-referência), mas não se limitam a ele. Pelo contrário, têm relações com outros agentes em diferentes esferas do setor público e do terceiro setor.

Quanto mais intensa e expandida for essa rede, maior a possibilidade de novos círculos serem criados. Os agentes que fazem essas pontes tendem a estar na fronteira de seu respectivo grupo social, desempenhando uma função estratégica. Nesse sentido, a qualidade e a profundidade desses vínculos poderão indicar o estoque de capital relacional de cada um desses profissionais, reforçando a tese de que tais arranjos são muito heterogêneos e dinâmicos.

Ainda que utilizem métodos de investigação diferentes, os resultados das pesquisas de Marques (2012) e Lipsky (1980) são convergentes, indicando que as relações sociais, mesmo em espaços com elevado grau de institucionalização, continuam mediando o acesso entre as organizações públicas e entre elas e o cidadão. Pode-se, portanto, afirmar que as políticas públicas acabam induzindo e estimulando esse tipo de interação em nível local, permitindo que sucessivas trocas aconteçam entre os agentes envolvidos. A política pública, então, também será resultado dessas combinações.

Assim, a escola, do ponto de vista organizacional, abandona estruturas verticais e rígidas e passa a operar a partir de processos flexíveis, horizontais e dinâmicos. Em outras palavras, as escolas deixam de ser burocracias hierarquizadas, autoritárias e rígidas e passam a ser burocracias coletivizadas e mais participativas. É nesse espaço que os profissionais da educação, em especial os professores, de acordo com a teoria de Lipsky (1980), atuam como burocratas.

Em relação ao PBF, os processos desse programa que passam pela escola poderão sofrer distorções ou modificações feitas pelos docentes ou por outros atores

envolvidos nesse espaço. Essa ressignificação exercida pelos atores escolares, na outra ponta da formulação de políticas, é elemento constituinte dessas mesmas políticas, não podendo ser ingenuamente ignorada pelos gestores dos programas propostos.

Metodologia

Este é um estudo de natureza qualitativo-exploratória, que analisou o processo de implementação do PBF em uma região de pobreza extrema de Belo Horizonte. É importante ressaltar que não se pretende, com este estudo, produzir ou alcançar padrões gerais, categorizações ou classificações, ainda que se possa, segundo Franco (2000), chegar a construir o objeto científico no âmbito do particular ou do geral. Em outras palavras, deve-se salientar que as análises aqui empreendidas limitam-se aos dados empíricos coletados a partir dos recortes realizados. Por outro lado, ainda que as generalizações não sejam possíveis, estudos dessa natureza permitem mergulhar nas especificidades do campo, revelando a complexidade das relações e das variáveis que conformam a realidade observada.

Os procedimentos metodológicos adotados *a priori* foram: análise documental e coleta de dados sobre a arquitetura do programa e sua implementação; entrevistas informais com agentes responsáveis pelo programa nos níveis federal e local para a definição das pré-categorias analíticas; elaboração e teste dos questionários; seleção de duas escolas públicas municipais localizadas em uma região de pobreza extrema; seleção e entrevista com os agentes de implementação envolvidos; análise das entrevistas e demarcação das categorias.

A análise dos dados sobre o PBF subsidiou a elaboração dos roteiros para as entrevistas que foram realizadas. Três níveis de governança do programa foram definidos: estratégico nacional e local (MDS e Prefeitura de Belo Horizonte); gerencial (gerentes setoriais na regional administrativa municipal) e operacional na ponta (profissionais da educação, assistentes sociais e agentes de saúde, em dois bairros de uma região de pobreza extrema da cidade).

Roteiros semiestruturados para as entrevistas com os agentes em nível estratégico no MDS e na Prefeitura foram elaborados de forma a contemplar as seguintes categorias: (1) percepção do programa; (2) valores e representações sobre o público-alvo; (3) percepção sobre a ação dos governos; (3) desenho institucional e operativo do programa; (4) impressões sobre as condicionalidades do programa e as exigências para os agentes em nível local; e (5) as rotinas dos agentes no cotidiano da política.

Os roteiros foram adaptados para diferentes sujeitos, dependendo de seu envolvimento e posição na hierarquia do programa. Foram realizadas 31 entrevistas, assim distribuídas: (quatro) corpo estratégico do programa – MDS; (duas) corpo estratégico do programa – Prefeitura de Belo Horizonte; (três) corpo gerencial do programa – Regional Administrativa Municipal; (14) agentes públicos na ponta – profissionais da escola (diretores, professores e coordenadores pedagógicos em duas escolas); (oito) agentes públicos na ponta – profissionais da assistência social em dois centros de referência em assistência social (CRAS).

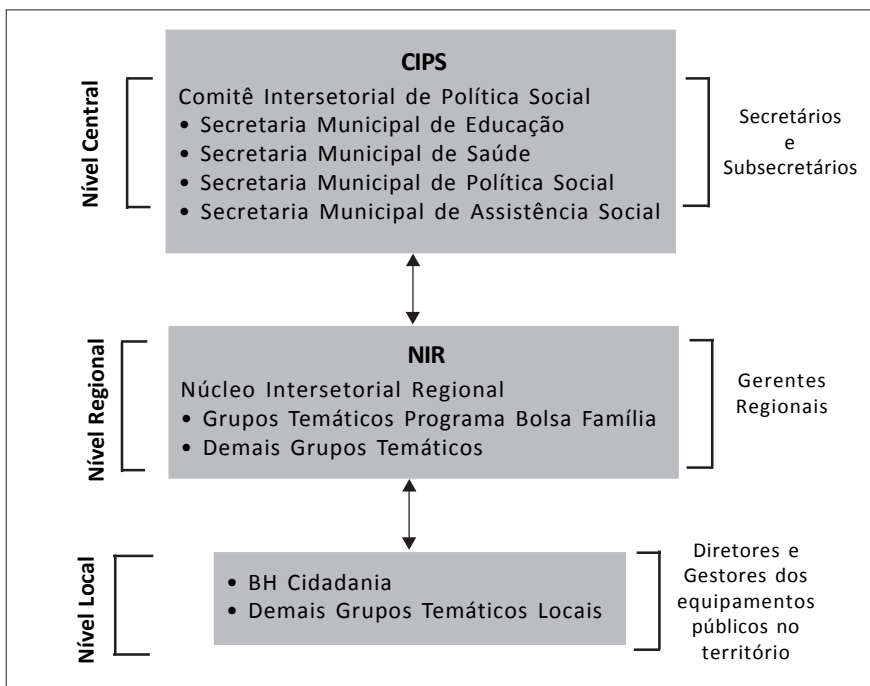
O PBF: a implementação na cidade de Belo Horizonte

Belo Horizonte é uma cidade considerada referência na gestão de políticas sociais porque tem avançado no modelo de redes de proteção social, tendo acumulado *expertise* que tem sido compartilhada com outros estados e municípios, além de com o próprio Governo Federal. Desde 1994, a cidade tem sido governada por coalizões de centro-esquerda, dando às políticas sociais linearidade e consistência, o que permitiu à administração municipal desenvolver certo *know-how* no acompanhamento das famílias.

O PBF está abrigado na Secretaria Municipal de Política Social (SMPS). Segundo uma das entrevistadas em posição intermediária, diversas são as dificuldades de interlocução e operação enfrentadas, especialmente no que diz respeito ao monitoramento das condicionalidades e à concretização da rede de proteção social no município, que, no nível central, envolve as secretarias de saúde, educação e assistência social.

A gestão do PBF é realizada em três níveis hierárquicos, com a participação dos setores envolvidos em cada nível, horizontalmente. No nível central, a Câmara Intersetorial de Política Social (CIPS) é composta pelos secretários municipais de cada uma das áreas envolvidas e pelos subsecretários de cada regional administrativa. Algumas políticas, como o Bolsa Família, têm grupos temáticos dentro da câmara. Participam do Grupo Temático (GT) Bolsa Família representantes em nível estratégico das secretarias de educação (SMED), saúde e assistência social.

No segundo nível, há o Núcleo Intersetorial Regional (NIR), com os gerentes regionais de cada uma das secretarias. Cada uma das nove regionais tem seu NIR. O Bolsa Família é um dos programas que integra a agenda de acompanhamento do núcleo. No nível local, a articulação acontece através dos grupos temáticos locais, ocupados pelos gerentes ou diretores dos equipamentos públicos naquele território (centros de saúde, CRAS, escolas, centros comunitários). A Figura 2 apresenta essa estrutura de governança.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Estrutura de governança das políticas sociais em Belo Horizonte

Além das dificuldades de articulação – compreensíveis quando a cultura de redes de políticas intersetoriais ainda é frágil no Brasil –, questões referentes ao monitoramento da condicionalidade educacional parecem tornar a implementação mais complexa, tensionando a relação entre as áreas.

O controle da frequência escolar é um processo repleto de procedimentos burocráticos, que geram desdobramentos importantes. Em linhas gerais, cabe à escola apurar a frequência e alimentar o SGE, vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Com base nesse sistema, o MDS levanta o número de famílias que estão em situação irregular na condicionalidade educacional. Feito isso, cada município recebe uma relação dos beneficiários que devem justificar as ausências. Paralelamente a isso, cada família recebe uma notificação do MDS, devendo, então, apresentar um recurso, processo no qual apresentam os motivos pelos quais seus filhos obtiveram, naquele período, faltas acima do limite permitido. Os recursos são analisados pelos setores municipais designados e seu resultado é inserido no CADU, regularizando a pendência. Dependendo da situação, a família pode ser suspensa, desligada, mantida em observação ou liberada.

O desenho do programa na perspectiva dos agentes públicos de base: os desafios e dificuldades enfrentadas

Uma das principais características dos agentes públicos que estão em nível local é a elevada discricionariedade presente no cotidiano desses indivíduos. Em outras palavras, apesar de os agentes públicos que estão na ponta ocuparem posições hierárquicas inferiores no fluxo de implementação, a proximidade com o cidadão/beneficiário potencializa a capacidade decisória daqueles sujeitos.

No caso do PBF, percebeu-se que o desenho do programa contém brechas ou instruções vagas, permitindo ou potencializando sua interpretação; a falta/impossibilidade de controles administrativos e/ou observação/acompanhamento sistemático do trabalho dos agentes contribui para o empoderamento desses atores; os agentes públicos de base observados desenvolvem ou acumulam *expertise* ao longo do tempo, ajustando-se às rotinas existentes e/ou desenvolvendo estratégias de atuação a fim de melhor desempenharem seu trabalho ou driblarem constrangimentos impostos pelas instituições às quais estão submetidos; e o capital relacional acumulado por esses atores é uma variável importante para explicar como a discricionariedade é exercida, especialmente quando as redes de interação são consideradas.

Há relatos que indicam que os agentes de base tomam decisões em consonância com o que acreditam, com seus valores e crenças, ultrapassando os limites muitas vezes impostos pela falta de recursos. Uma das assistentes sociais entrevistadas discorre sobre o dilema gerado pelo uso da discricionariedade entre os profissionais do CRAS, uma das questões apontadas por Lipsky (1980). Independentemente da complexidade do que deliberam, suas decisões têm implicações diretas na vida das pessoas que são por elas atendidas. A partir do exemplo da cesta básica, em que cada um dos agentes públicos deve decidir se o requerente satisfaz – ou não – os requisitos definidos para receber os alimentos, nota-se que o comportamento desses sujeitos pode produzir distorções quando o poder a eles conferido é exercido. Cada um decide e usa o poder que tem tacitamente. Nesse caso, percebe-se que não há uma regra oficial ou institucionalmente definida; pelo contrário, o bom senso é o critério que orienta a ação desses indivíduos, ampliando a subjetividade do processo.

Coordenadora do CRAS B: A cesta-básica é um nó. É uma relação de poder que é dada para o técnico de avaliar se a família terá ou não acesso à cesta. Eu vou dar a cesta ou não vou dar a cesta? Aí você começa a criar mecanismos para tentar igualar o atendimento. Porque aí um fala assim: tem família que todo mês ela está precisando sim. Aí o outro diz: mas tem família que é muito preguiçosa.

É interessante notar que, ao deparar-se com o dilema que a situação recorrente revela, tenta-se definir um padrão para evitar que os atendimentos sejam díspares, apesar de uns serem mais permissivos e outros mais rigorosos. Os agentes também tomam decisões a partir da experiência que vão acumulando ao longo do tempo, o que dá a eles condições de ajustarem seus critérios em função das situações que se apresentam. Como a rotina desses atores é repleta de imprevistos, esses elementos acabam colaborando para que suas estratégias sejam conformadas. Em outras palavras, aprendem fazendo. Ao desenvolverem essa *expertise*, criam suas próprias regras e códigos de conduta que serão validados ou aprimorados à medida que novas demandas emergirem.

Assistente social CRAS A: A gente é que está na ponta, que atende o usuário, que está ali frente a frente com ele, com a família. Cada caso é um caso diferente que você atende. A partir daí você desenvolve uma técnica para trabalhar com essas famílias.

A discricionariedade dos agentes tem relação direta com o desenho das políticas e com a forma como os procedimentos e rotinas são definidos e executados. Há uma distância entre aqueles que definem as regras e aqueles que as cumprem/executam. Assim, uma das características da burocracia pública, segundo Wilson (1989), Moody & Musheno (2003) e Lipsky (1980), é a impossibilidade de controle administrativo e/ou observação/acompanhamento sistemático do trabalho de certos agentes públicos, especialmente aqueles envolvidos nas áreas sociais, com maior proximidade do cidadão/usuário.

Dois passagens evidenciam como os agentes categorizam os usuários/público-alvo. Na primeira, a diretora comenta sobre como sua decisão é influenciada pela informação que tem sobre determinada mãe ou pelo fato de conhecer – ou não – seu perfil. Dá a entender que, porque conhece as mães dos alunos de sua escola, a chance de acatar a justificativa de ausência apresentada por mães sérias e comprometidas com a educação de seus filhos é maior:

Diretora Escola A: A gente acaba conhecendo a mãe. Conheço a história de vida dela, sei que ela trabalha, cria os filhos da melhor maneira que pode, então não deixa os meninos faltarem. Ela pisou na escola para justificar, eu já conheço. A gente acaba cometendo esse juízo de valor.

Conforme relatado na seção anterior, o monitoramento da frequência escolar produz modificações na rotina dos agentes que estão na base. Uma das profissionais que atuam nesses equipamentos relata que a falta de treinamento ou informação sobre como proceder é uma das dificuldades enfrentadas. Nesse

caso, tais assimetrias de comunicação ampliam a discricionariedade desses sujeitos e produzem diferentes entendimentos sobre como proceder, que podem modificar os processos burocráticos realizados por esses profissionais. Há, também, dificuldades que se materializam quando as rotinas dos profissionais do CRAS e da escola se cruzam por conta da condicionalidade educacional. Como a escola é a responsável pela informação sobre as faltas e cabe ao CRAS processar os recursos que são gerados a partir da informação fornecida pela escola, o hiato entre o levantamento da frequência e o processamento das justificativas compromete o atendimento qualitativo das famílias e reforça a dimensão burocrática dos processos, conforme o trecho de entrevista a seguir.

As tensões descritas entre as secretarias municipais também são percebidas pelos agentes que estão na ponta. Em relação aos recursos, os assistentes sociais questionam se deveria ser o CRAS o responsável por essa rotina, uma vez que, para eles, o acompanhamento qualitativo da frequência escolar dessas crianças deveria ser uma atribuição da escola. Além disso, esses agentes afirmam que o acompanhamento da frequência produz outros desdobramentos que estão ligados ao cotidiano da escola, como questões relacionadas ao desempenho dos alunos, a relação que têm com a escola e os vínculos com as famílias.

Por outro lado, a escola não abre mão de ser a responsável pela análise das justificativas que as famílias apresentam quando seus filhos faltam, antes de os dados serem definitivamente inseridos no sistema de gestão. Se o aluno se ausentou, os responsáveis devem comunicar o(s) motivo(s) à secretária escolar, que decidirá se acatará ou não a justificativa. A entrevista com a secretária escolar evidencia isso:

Secretária escolar: Esse aluno é nosso. E ele está aqui com a gente e você, querendo ou não, conhece a historia de vida desse menino. Muitas vezes você conhece pai e mãe, tio, papagaio e periquito. Então ninguém melhor para dizer o que está acontecendo.

Em relação à rotina desses atores, as entrevistas revelam como o dia a dia desses profissionais é atribulado e intenso. Recursos para processar, visitas para realizar e atendimentos diários são parte das atribuições desses agentes. Para desempenharem essas funções, contam com uma equipe reduzida e enfrentam as limitações de recursos que são típicas no setor público. Como descrito por Lipsky (1980), esses agentes ajustar-se-ão às condições que lhes são impostas, definindo critérios e estratégias de ação que não necessariamente farão com que o trabalho seja desempenhado da maneira mais eficaz e eficiente. Esses sujeitos passarão a definir suas prioridades à medida que as demandas e urgências se apresentarem, correndo o risco de serem absorvidos pelo volume de tarefas que devem cumprir.

Uma das entrevistadas relata sua preocupação com a segurança da equipe, uma vez que o equipamento situa-se em região de elevada marginalidade. Nesse caso, o dilema orbita em torno das denúncias feitas por beneficiários, quando percebem que outras famílias recebem benefícios maiores que os seus. Ao comparecerem ao CRAS e sugerirem que tais famílias podem ter fornecido informações incorretas e que, por isso, estão recebendo mais do que deveriam, esperam que os agentes públicos denunciem tais práticas e façam com que os valores sejam suspensos ou revisados. Porque têm medo de retaliações, os profissionais do CRAS são cuidadosos nessas situações, mesmo sabendo que essa é uma de suas atribuições, como representantes do poder público:

Assistente social CRAS A: A gente nunca denuncia. A gente não pode. Porque uma vez que se identificar que a família perdeu o benefício e ela pensar que foi o CRAS que cortou, pode vir aqui e criar confusão com a gente, a gente está num território que tem violência, tráfico... é uma maneira de nos protegermos também.

Tanto as tensões geradas por causa dos processos de acompanhamento e monitoramento das condicionalidades quanto as dificuldades enfrentadas pelos agentes podem estimular a cooperação. A próxima seção tratará dessas duas dimensões.

A intersectorialidade das políticas públicas e sua articulação: a visão dos agentes em nível local

Assim como nos níveis central e intermediário, os atores que operam na ponta identificam tensões entre os setores da administração envolvidos com a implementação do programa. Algumas dessas tensões têm relação mais próxima com o desenho do PBF e suas rotinas administrativas, com o papel desempenhado por outros agentes de base que se encontram em outros setores (mas também na ponta) e com dificuldades de disseminação da informação e capacitação.

As entrevistas com os agentes indicam que a articulação entre os envolvidos no nível local não segue um padrão. O trabalho realizado pelos equipamentos públicos responsáveis pelo cumprimento, monitoramento e acompanhamento das condicionalidades do PBF tem graus variados de cooperação intersectorial. A relação entre o CRAS e a escola é marcada por dificuldades de convivência, de entendimento das respectivas rotinas e suas especificidades. Para a equipe de assistência, os profissionais da escola são distantes e resistentes à cooperação porque estão comprometidos com as atividades pedagógicas que desempenham na escola. Como não percebem (ou percebem, mas preferem ignorar tal atribuição)

que seu trabalho poderia extrapolar os limites da escola, a participação desses profissionais nas arenas de deliberação e articulação que existem nos territórios é reduzida, senão inexistente.

É interessante destacar que, nesse nível, a rede de proteção social municipal perde seu caráter institucional. Os equipamentos públicos que operam localmente são, em última instância, o elo com a administração pública, compondo o complexo sistema que é a máquina governamental, conforme destacado por Marques & Moya (2012). A rede, nesses casos, é muito mais alimentada pelos vínculos pessoais do que por questões institucionais, conforme o exemplo a seguir. Tendo-se em conta a análise *bottom-up* aqui empreendida, há que se considerar se, de fato, tal rede intersetorial existe:

Assistente social CRAS A: No papel é muito bonito... você lê, assim mas não funciona porque às vezes você chama a escola, ela não vem, às vezes você chama a saúde, ela não aparece. Chama, mas não aparece, aí você liga para articular uma visita junto com a saúde, ela nunca pode ir. Então isso não acontece, essa rede, essa intersetorialidade.

Como consolidar uma rede de cooperação intersetorial se os agentes públicos que estão na ponta têm rotinas tão diferentes; atendem públicos distintos de acordo com as especificidades de sua área de atuação? O trabalho realizado pelos centros de assistência é complexo e é desconhecido pelos profissionais da escola. Mesmo que haja sobreposição das famílias atendidas por esses espaços (uma vez que estão no mesmo território e estão muito próximos um do outro), a finalidade de cada um desses equipamentos produz entendimentos e percepções diferentes sobre as famílias e seus membros. As entrevistas realizadas dão algumas pistas para melhor compreender por que, às vezes, as relações são conflitantes. Para os profissionais da assistência, seu público-alvo é a família e, muitas das vezes, os titulares adultos dos benefícios. Os da educação, por sua vez, estão historicamente comprometidos com as crianças (ou jovens), seus alunos, mesmo que a SMED venha se esforçando para desenvolver estratégias que alcancem as famílias.

São, portanto, dois universos diferentes, atuando no mesmo espaço. Como têm interesses convergentes, é possível identificar os esforços que a equipe de assistência faz para compreender a ausência da escola nos espaços de discussão e deliberação que existem no nível local. Assim como os CRAS têm uma rotina muito diversificada e com muitas demandas, esses sujeitos inferem que o mesmo se passa com a escola e, ainda que construam suas referências de forma empírica e fragmentada, reconhecem a diferença entre eles. Professores podem trabalhar em mais de uma escola e/ou têm horários variados na escola, diferentemente dos profissionais de assistência, que, geralmente, têm jornadas fixas e regulares.

Nessa mesma direção, a natureza do trabalho desses agentes é muito diferente entre si. Os profissionais da educação têm um tipo de formação; os da assistência têm outra. Seus olhares são distintos. Cada um tem seu *ethos* profissional e ideológico, que pode explicar porque tais modificações na dinâmica das escolas ainda levarão algum tempo para se efetivar (se é que isso vai acontecer). Talvez por isso, parece haver resistência dos professores em participar mais direta e proximamente das rotinas que o acompanhamento intersetorial das condicionalidades impõe.

Percepções dos agentes sobre o PBF e suas condicionalidades

A ação dos agentes públicos de implementação materializa a ação do Estado nas redes de interação que vão se configurando localmente, não apenas entre si, mas entre aqueles e os cidadãos. Em função da discricionariedade que é inerente ao comportamento desses profissionais, o burocrata em nível local pode distribuir e alocar os recursos de que dispõe para conferir mais ou menos acesso às políticas, tanto sob a perspectiva do cidadão quanto do setor público. Esses sujeitos podem ser elos fortes – ou fracos – na construção desses padrões de interação, aproximando – ou afastando – os usuários da arena pública. A fronteira entre o Estado e a sociedade pode ser, portanto, mais ou menos porosa, dependendo da forma como esses atores estabelecem suas relações com a população atendida.

De acordo com Lotta (2010), os estudos sobre implementação de políticas têm sugerido que as atitudes, valores, expectativas e crenças dos agentes de base podem ter impactos substanciais sobre o resultado das mesmas. A autora afirma que a forma como os burocratas de rua entendem, interpretam e percebem o desenho, os objetivos e as regras operativas das políticas exerce influência sobre como tais ações serão por eles executadas.

No que se refere ao Programa Bolsa Família e à condicionalidade educacional, a percepção dos assistentes sociais é convergente: todos concordam que o programa configura-se como um direito social oferecido à população mais pobre e vulnerável, que a corresponsabilidade com a escola é um elemento importante para dar coesão ao programa, que a escola amplia o capital social e cultural dos bolsistas e de suas famílias e que a inserção no espaço escolar serve como uma rede de proteção para esses sujeitos, diminuindo as chances de serem capturados pela marginalidade. Em relação aos profissionais da educação, tal consenso não foi identificado. Pelo contrário, há percepções favoráveis e desfavoráveis, conforme apresentado a seguir:

Percepções positivas

Coordenadora escola B: Tendo o aluno dentro da escola, a gente consegue fazer tudo. É o Bolsa que consegue fazer o aluno estar dentro da escola.

Professora escola A: O menino fica na escola porque senão corta o Bolsa Família dele. Agora faz diferença por causa da questão financeira. Então, para esse menino isso está dando resultado.

Coordenadora escola A: “Olha meu filho, não é só o tráfico que dá dinheiro. Você pode ser um tanto de coisa interessante quando você crescer”. Então eu acho que, para os excluídos, foi muito legal. Dá trabalho para o professor? Dá. Tem professor que não aguenta? Tem. Até porque a gente não foi preparada para isso.

Percepções negativas

Professora escola A: Estou dizendo que não concordo com esse programa. Não sou a favor desse paternalismo [sobre receberem para matricularem seus filhos na escola].

Secretária escolar: Eu acho um absurdo pagar para a mãe colocar a criança na escola. O governo está pagando para a mãe mandar o menino para escola. Para mim é o cúmulo. É uma obrigação da mãe colocar o menino na escola, não tirar o dinheiro do nosso bolso para a mãe fazer isso.

Professora escola B: O programa é muito assistencialista, muito paternalista. Às vezes, a gente pensa assim “aquela mãe, em vez de ela ter dois filhos, ela teve cinco, seis filhos para ter o Bolsa Família e não ter que trabalhar.”

Nos trechos em que as percepções negativas foram destacadas, percebe-se a posição que os professores têm em relação à liberalidade do gasto e à dimensão da assistência social. Para esses entrevistados, o programa estimula a indolência e a preguiça. No entanto, a pesquisa de Oliveira e Soares (2013) comprova o contrário.

Mesmo tendo posições distintas sobre os objetivos do programa, não houve, nas entrevistas com esses profissionais, relatos que sugerissem algum tipo de discriminação explícita ou sanção em relação aos *alunos* beneficiários. Não há diferenciação entre os alunos no diário escolar. Os entrevistados afirmam não saber quem são os alunos do programa. Ainda que alguns professores tenham dito que “acabam sabendo por que a mãe procura e fala”, parece que os professores não têm essa preocupação.

Mesmo não havendo referências explícitas a práticas discriminatórias, os trechos das entrevistas da secretária escolar e da professora da escola B reproduzidos permitem uma indagação: o fato de terem posições contrárias ao programa tem

algum reflexo na forma como lidam com as rotinas de seu trabalho? Será que a secretária, pelo fato de ser refratária ao Bolsa Família, é mais rigorosa com as famílias, exercendo a discricionariedade que lhe é conferida como uma estratégia de controle e regulação?

Da mesma forma, será que a professora, porque acredita que o programa é assistencialista, é mais severa com os alunos bolsistas na apuração de suas faltas, na conferência e correção de suas atividades escolares, nas avaliações que realiza sobre esses alunos nos conselhos de classe e reuniões pedagógicas e na relação que estabelece com eles?

As entrevistas com professores e diretores não identificam restrições dessa natureza aos alunos. No entanto, há questões importantes em relação à natureza da condicionalidade educacional. Para alguns, o controle da frequência é suficiente, uma vez que o objetivo é incentivar a criança/o jovem a frequentar a escola, corroborando os achados de Oliveira e Soares (2013, p. 294), que afirmam “que há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe”.

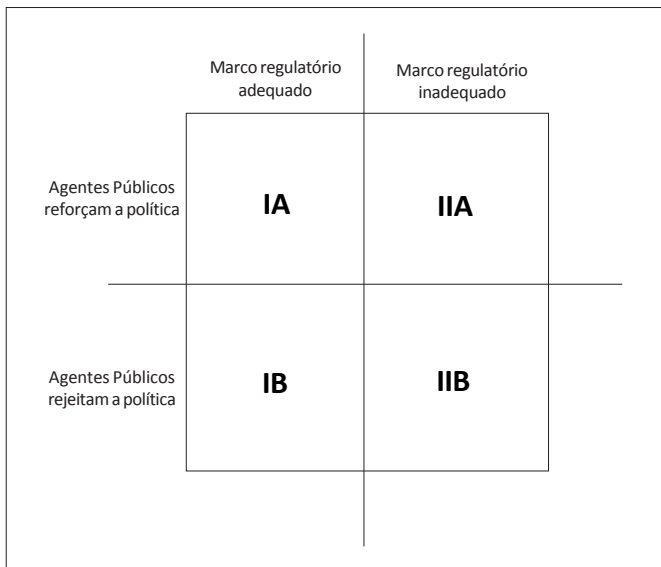
Na direção oposta, sabe-se que há profissionais da escola que defendem que o programa exija desempenho escolar como contrapartida (ainda que nenhum dos que foram entrevistados afirme isso). Da mesma forma, cabe a pergunta: estariam esses profissionais dizendo que a exigência de desempenho escolar como uma condicionalidade daria ao programa um caráter educacional mais robusto? Poderia ser esse um mecanismo capaz de fazer com que os professores se envolvam mais com o acompanhamento dessas crianças e suas famílias?

Como agem os agentes de base?

Evans e Harris (2004) fazem uma excelente revisão de pesquisas que têm como objeto o papel dos agentes de implementação que atuam com programas sociais e o exercício da discricionariedade. Os autores afirmam que os estudos empíricos realizados comprovam a tese de Lipsky (1980) de que a política pública é, na verdade, o que os agentes que estão na ponta fazem. Uma pergunta emerge: a discricionariedade dos atores é boa ou ruim para a implementação da política?

A resposta é: depende. A Figura 3 apresenta quatro cenários (com os respectivos trechos de entrevistas que servem como exemplo), que sugerem as diferentes combinações e os desdobramentos possíveis a partir de duas dimensões: a discricionariedade dos atores em dois extremos e a qualidade do marco regulatório dessa política. Assumindo-se que, tecnicamente, seu marco regulatório é adequado ou não (O público-alvo é bem delimitado? Há vazamentos? Os objetivos estão claramente definidos? Os processos estão

desenhados adequadamente?), os agentes públicos que trabalham com essas políticas podem adotar, simplificadamente, duas posições em que se expressa sua discricionariedade: apoio ou rejeição.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3: Matriz de Atitudes

Ainda que essas posições tenham um espectro largo entre esses extremos, quatro combinações permitem identificar algumas questões importantes:

IA

O quadrante IA parece, inicialmente, a melhor combinação possível, uma vez que a política é adequada e os atores cooperam. Entretanto, mesmo o fato de os indivíduos concordarem, aprovarem e cooperarem com a política não garante que seus limites serão respeitados ou que novos elementos sejam a ela incorporados. Os indivíduos podem ir além.

A gente fala que fica debaixo do nosso braço (...) [Assistente social do CRAS A usando uma expressão para explicar que não se esquece das famílias que atende]

A escola está aqui funcionando. Ele está lá fora. O lugar dele é aqui dentro [Coordenadora do Programa Saúde na Escola, referindo-se ao aluno do programa Bolsa Família]

IIA

A combinação IIA, por sua vez, indica que, apesar de a política ter problemas, os agentes a reforçam. À primeira vista, poder-se-ia esperar que os atores não a reforçariam, tendo em conta que a política tem um marco regulatório inadequado. Entretanto, mesmo que o desenho seja problemático, os sujeitos podem agir no sentido de corrigir seu curso de ação cotidianamente, ajustando os problemas na medida em que são processados. Os agentes aprovam a política e/ou percebem que é importante em relação ao trabalho que desempenham. As entrevistas realizadas com os profissionais da escola indicam isso.

Eu tenho a vivência da escola, eles não. [Diretora da escola A, referindo-se à dinâmica da escola, em contraposição aos assistentes sociais]

A gente sabe é fuçando [Secretária escolar referindo-se aos procedimentos do programa Bolsa Família].

IB

O terceiro quadrante denota uma situação curiosa: se a política é boa, porque os agentes a sabotam? A discricionariedade aqui, à primeira vista, pode ser vista como um mal, uma vez que a proposta é boa. Entretanto, os agentes não a apoiam e, por isso, não a implementam como foi pensada. Por outro lado, podem usar seu poder discricionário para reforçar algum elemento na agenda governamental ou, para, por exemplo, pressionar o governo em relação a uma questão específica. Sacrificar a política poderia ser, nesse caso, positivo para o grupo.

Eu não estou aqui para resolver esse tipo de problema. [Professora da escola A, referindo-se a problemas ligados à pobreza, sua percepção sobre o programa e as limitações que impõe à sua atuação como agente pública]

Daqui a pouco vai querer dar o banho, né? [Secretária escolar, referindo-se, criticamente, às funções que a escola pública tem assumido e às expectativas crescentes que as famílias têm apresentado]

IIB

É claro que os agentes de implementação podem sabotar uma política que tenha desenho inadequado, como revela o quarto quadrante. Também não há como assegurar que isso seja bom ou ruim, uma vez que, por exemplo, a política pode ser “boa” e ter fragilidade em sua arquitetura – e a sabotagem dos agentes, nesse caso, “consertaria” essas imperfeições. Por outro lado, a sabotagem dos atores pode também redefinir a agenda do governo, forçando-o a redefinir a política.

Se nunca me explicaram para que serve um GT [grupo temático], o que eu vou fazer lá? [Professora da escola B, sobre a participação em reuniões da Regional]

Eu acho que talvez a desculpa seja que se tem muita coisa para fazer na escola e que eles realmente não percebem que é papel deles. Como eu tiro um professor de sala de aula para entender quem é o aluno, a mãe, a família? Ele não tem tempo. [Coordenadora do CRAS A, sobre a dinâmica da escola e a falta de tempo dos professores]

A capacidade decisória desses atores reforça o seu papel político. Do ponto de vista da correlação de forças entre os diversos grupos que se encontram nas arenas onde as pressões políticas se materializam, a probabilidade de esses agentes estarem presentes é real. Professores, profissionais da saúde, policiais, etc. detêm poderes de agenda que não podem ser desprezados, ainda que se saiba que o capital político desses grupos não é o mesmo.

É por isso que não se pode afirmar que a discricionariedade desses atores será sempre utilizada para produzir valor unicamente para o cidadão, porque, dependendo do contexto, os interesses desses grupos podem fazer com que valor seja gerado para o próprio grupo, mesmo que isso signifique perda, prejuízo ou redução de valor para o cidadão. Comportamentos utilitários ou oportunistas podem ser, então, potencializados pela capacidade discricionária desses sujeitos e, nessa arena, nem sempre é tão simples afirmar que isso é ruim ou bom. Da mesma forma, quando esses atores reforçam a política, a discricionariedade não garante que o compromisso seja exclusivamente com o cidadão ou usuário, uma vez que outros interesses podem fazer com que essa estratégia seja escolhida.

Outro aspecto reforçado por Evans e Harris (2004) está relacionado ao desempenho e às funções das organizações que respondem pela implementação no nível de base, pressionadas pelos novos preceitos da gestão pública. Como esses espaços têm incorporado novas rotinas a fim de atender à cultura da gestão, da avaliação, do monitoramento, da transparência, da descentralização e do atingimento de metas, os agentes públicos, novamente, fazem escolhas que não necessariamente estão alinhadas com o princípio da geração de valor público.

As entrevistas realizadas com os assistentes sociais revelam esse componente quando deixam claro que, para atingir a meta de atendimento bimestral das famílias beneficiárias, será sacrificado o acompanhamento qualitativo das mesmas. Por causa do volume de trabalho, baixo número de funcionários e recursos disponíveis, escolhem, subjetivamente, as famílias que serão priorizadas.

Os profissionais da escola, já envolvidos com as especificidades de seu trabalho, também traçam estratégias que refletem esses dilemas, conforme evidenciado em uma das entrevistas, quando o diretor da escola reclama que o volume de trabalho administrativo “rouba” tempo da gestão pedagógica da escola.

Considerações finais

Os profissionais que atuam nos espaços públicos aqui analisados podem ser considerados típicos burocratas no nível da rua, refletindo as descrições desenvolvidas por Lipsky (1980) e Winter (1993; 2003). Profissionais da educação e da assistência social têm suas próprias estratégias de ação, estão pouco sujeitos a controles gerenciais rígidos e exercem largamente sua intuição.

Em síntese, as decisões e comportamentos desses agentes não são exclusivamente “operacionais”. A partir da contribuição de Converse (2004), os espaços em que os agentes de base atuam podem ser vistos como arenas onde os sistemas de crenças desses profissionais – e de outros que a ela se agregam temporariamente, como os profissionais da saúde, por exemplo – se encontram e definem estratégias de convivência e cooperação. Segundo esse autor, os indivíduos, através de um conjunto de valores, percepções, ideias e atitudes interconectadas, indicam a previsibilidade de seu comportamento.

Em Belo Horizonte, o papel dos assistentes sociais e dos CRAS chama a atenção porque esses atores estão modificando a dinâmica e as relações no nível local, assumindo a função de articuladores locais. A presença dos CRAS tem ressignificado o papel da escola como única referência nesse nível para os cidadãos, retomando as contribuições de Algebaile (2009). Na medida em que servem como porta de entrada para a disponibilização das políticas sociais, modificam os padrões de interação entre os diversos agentes e equipamentos públicos que existem no território, potencializando estratégias de cooperação e relações do tipo ganha-ganha.

Os desafios que essa recomposição traz para a escola não são pequenos. Ao mesmo tempo em que a escola tem a chance de redefinir seu espaço e suas funções, desobrigando-se de desempenhar papéis que muitas vezes eram delegados a ela em função da ausência de outras instâncias de articulação na base, ela sofre pressões para aderir à rede de proteção social que vem sendo construída no município.

Do ponto de vista institucional, esse movimento é essencialmente tenso e marcado por idas e vindas, que podem ou não ser acentuadas pelos ciclos político-eleitorais e pelas políticas públicas implementadas/interrompidas/redesenhadas

nesse trajeto. De todo modo, pode-se afirmar que o Bolsa Família tem contribuído para produzir esse movimento positivo e necessário.

As contribuições de Lipsky (1980) e Moody & Musheno (2003) sustentam a tese de que as instituições importam, mas não são capazes de, sozinhas, assegurar que o curso de ação das políticas públicas será seguido da forma como foi pensado ou desenhado. Em relação ao PBF e à condicionalidade educacional, isso é central para se compreender o impacto (positivo) causado pelos CRAS e pela atuação dos profissionais da assistência social. Mesmo com todas as dificuldades institucionais e operacionais identificadas, inerentes à constituição de redes de proteção social ou à definição de ações intersetoriais, os agentes que estão na base estão inclinados à cooperação e às trocas. É essa dinâmica que explica como as políticas são implementadas pelos agentes de base.

Referências bibliográficas

- ALGEBAILLE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- BALL, S. *The micro politics of school*. Oxford: Penguin Books, 1987.
- CAMPELO, T.; NERI, M. C. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. 494 p.
- CONVERSE, Philip. The nature of belief systems in mass publics. In: Jost, John & SIDANIUS, Jim (eds). *Political psychology: key readings*. New York: Psychology Press, 2004. p. 181-199.
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.
- DEROUET, J. *O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objecto científico em transformação*. In: BARROSO, J. *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1995.
- EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E.S. *Professor: protagonista e obstáculos da reforma*. Educação e Pesquisa, vol 33, n. 3, p.531-541, set-dez. 2007..
- FRANCO. M. *Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados*. Educação & Sociedade, ano XXI, n. 72, Agosto/2000.
- HARRIS, J; EVANS T.; *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. British Journal of Social Work, n.34, p. 871-895, 2004.
- HILL, Michael. *The Policy process in the Modern State*. Third Edition. Prentice Hall, 1997.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G.S; *Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais*. Caderno de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.15, n.56, 2010.

MARQUES E.; MOYA, E. *Trocas Sociais, apoios e mecanismos relacionais*. In: MARQUES, Eduardo (org.) *Redes sociais no Brasil - sociabilidade, organizações civis e políticas públicas*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. cap 4.

MARQUES, Eduardo (org.) *Redes sociais no Brasil - sociabilidade, organizações civis e políticas públicas*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MUSHENO, M.; MOODY, M. S. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press, 2003.

NERI, M. *Focalização, universalização e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Econômica, v.5, n.1, p.163-170, junho de 2003.

NÓVOA, A. *O processo histórico de profissionalização do professorado*. Porto: Porto Editora, 1991.

OLIVEIRA, B. *A implementação dos programas Bolsa Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base*. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2014 (tese de doutorado).

OLIVEIRA, L.; SOARES, Sergei. *Bolsa Família e repetência: resultados a partir do Cadúnico, Projeto Frequência e Censo Escolar*. In: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. 494 p.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row, 1966.

SOARES, S.; SÁTIRO, N. *O Programa Bolsa-Família: desenho institucional e possibilidades futuras*. Brasília: Ipea, 2009 (texto para discussão).

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 1989

WINTER, S. *Integrating Implementation Research*. In: Dennis J. Palumbo and Donald, 1993.

WINTER, S. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C, November 6-8, 2003.

Breyner Ricardo de Oliveira

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor Adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Contato: breynner@cead.ufop.br

RSP Revisitada

As carreiras profissionais no serviço público

Ernani da Mota Rezende

Engenheiro da Estrada de Ferro Central do Brasil (E.F.C.B.)

(Trabalho classificado em 1º lugar na secção “Regulamentação das carreiras profissionais”, do concurso de monografias de 1940).

Texto publicado na RSP, vol.1, n.1, de 1941.

Para este número especial da RSP sobre o tema *Burocracia e políticas públicas*, revisitamos o trabalho de Ernani da Mota Rezende, vencedor do concurso de monografias de 1940, na categoria “Regulamentação das carreiras profissionais”. O trabalho discute as carreiras do serviço público quanto à remuneração e à possibilidade de ascensão funcional. Segundo o autor, o sistema de remuneração era uma forma de resolver um problema básico das relações entre empregador (no caso, o governo) e empregado: o da adequada remuneração dos serviços prestados. Ao analisar esse sistema, Ernani detectou algumas falhas e propôs alternativas, as quais acreditava serem mais justas e equitativas que o sistema em vigor na época, além de mais capazes de estimular os empregados, tanto pelo fato de melhor remunerá-los quando em desempenho de funções mais elevadas quanto por antecipar a promoção dos que mais trabalhavam. Interessante notar que o trabalho toca em temas até hoje discutidos na área de gestão de pessoas, tais como as diferenças salariais entre as carreiras e entre os setores público e privado, as nomeações, os critérios para a promoção, entre outros assuntos.

I – Introdução

1) Neste estudo consideremos a estrutura das carreiras existentes no Serviço Público Federal, em geral, e, particularmente, das carreiras profissionais de titulados.

Uma *carreira* é constituída por uma série de classes da inicial à final. Cada *classe* é caracterizada por um padrão de vencimentos e pela possibilidade de

exercerem os seus ocupantes certas e determinadas funções. Ha funções que podem ser exercidas por empregados de classes diversas.

O ingresso na classe inicial é por *nomeação*, depois da prestação de concurso, na quasi totalidade das carreiras.

A mudança de uma classe para a imediatamente superior, dentro da mesma carreira e em carater permanente, é feita por *promoção*; esta obedece a dois critérios, o de antiguidade e o de merecimento.

Ao lado do sistema acima indicado, existem outras modalidades de *empregos* pagos pelos cofres do Estado, entre estas figurando:

- os *cargos isolados* (que pertencem ao tipo de carreira cujo número de classes se reduz a um);
- as *funções gratificadas*, exercidas por ocupantes de cargos de carreira ou de cargos isolados que, além do vencimento correspondente ao cargo, recebem um acréscimo de salário, que é a remuneração ou gratificação de função;
- os *cargos em comissão*, exercidos por ocupantes ou não ocupantes de cargos de carreira ou isolados, isto é, por empregados permanentes ou não.

Neste estudo, não levamos em consideração os empregados do Govêrno agrupados nos tipos de mensalistas, diaristas, tarefeiros, contratados ou ocupantes de cargos em comissão ou isolados; o estudo refere-se principalmente às carreiras profissionais de titulados. Conforme veremos, várias conclusões podem ser aplicadas a mensalistas e mesmo a outros tipos de empregados do Estado.

2) O sistema a que obedecem os empregados públicos civis representa uma forma de solucionar o problema fundamental das relações entre o empregador – que no caso é o Govêrno – e os empregados; êsse problema básico é o da adequada remuneração dos serviços prestados.

Para o estudo que temos em vista, torna-se conveniente um rápido exame da questão dos salários em geral; tal exame é apresentado na parte II desta monografia. Segue-se um resumo histórico das carreiras profissionais no serviço público brasileiro (parte III). É examinada em seguida a situação atual do funcionalismo público (parte IV).

Tão importante quanto a remuneração de cada cargo é, para a vida do funcionário, a sua possibilidade de acesso na carreira a que pertence; o estudo desta possibilidade, em face da estatística e do cálculo de probabilidade, é feito na parte V.

As conclusões finais são apresentadas na parte VI.

II – Salários

3) Na sua acepção mais geral, o salário representa qualquer forma de receita que um indivíduo possa receber em troca do seu tempo ou das suas energias.

Em sentido restrito, o salário, segundo Francis A. Walker, é “a recompensa daqueles que são empregados na produção, com objetivo de lucro para os seus empregadores, e que são pagos por quotas estipuladas.”

A definição de Walker é certamente inadequada para o serviço público. Em geral, os serviços de “produção” pertencentes ao Governo são de importância reduzida em relação ao total. No caso brasileiro atual, a maior parte dos “serviços industriais” do Estado abrange organizações de comunicações: transportes ferroviários e marítimos, correspondência postal e telegráfica.

A afirmação, frequentemente encontrada, de que “o salário é o preço do trabalho” e que, do mesmo modo que os preços das mercadorias, o salário é determinado pelas condições da oferta e da procura, está hoje geralmente abandonada, e é por certo inaplicável à remuneração dos servidores do Estado.

A teoria de que o nível geral dos salários pode ser considerado como resultante da ação das forças de oferta e de procura foi desenvolvida pelos economistas ingleses do século XIX, constituindo o que se denominou “Doutrina do Fundo de Salários”. Nesta faz-se notar que na indústria os salários são na realidade pagamentos adiantados, no sentido de que são pagos antes – e algumas vezes muito antes – da entrega do produto acabado ao consumidor.

Os salários são pagos pelo capital e a procura de trabalhadores depende da parte de capital que pode ser aplicada com êste fim. O capital que é, ou que pode ser, aplicado deste modo denominou-se “fundo de salários”: supondo-se que fosse pre-determinado, no sentido de que tal parte de capital dependa do que tenha sido produzido anteriormente, em quantidade e qualidade.

Os defensores desta teoria insistiam em detalhes que são verdadeiros mas que não justificam de modo cabal as conclusões a que chegavam. Um dêstes detalhes é o seguinte: a procura, em determinada ocasião, de certas mercadorias pelos consumidores, não representa procura de mão de obra e sim procura de produtos de um trabalho já efetuado.

A crítica principal à doutrina do fundo de salários baseia-se na consideração de que os salários não são pagos por um fundo fixo, mas são retirados de uma corrente permanente de riquezas. As alterações no volume total desta corrente, isto é, na produção total da indústria, têm maior influência sobre o valor que o operário recebe do que as variações da procura relativa de mão de obra ou de mercadorias manufaturadas. Além disto, o mecanismo atual de crédito permite

descontar do valor futuro da mercadoria acabada a parcela relativa à mão de obra, parcela que é imediatamente entregue aos trabalhadores.

Um aumento súbito na quantia total, em dinheiro, paga aos trabalhadores, como se observa algumas vezes após um período de depressão industrial, pode ter como consequência o aumento das compras de produtos manufaturados por parte dos próprios operários; si tal aumento de procura é demasiado rápido, provocará uma elevação de preços, e o aumento do poder aquisitivo dos operários não será proporcional ao aumento dos seus salários, em dinheiro.

4) Os salários e o padrão de vida

Juntamente com a teoria que acabamos de mencionar, é, em geral, encontrada a proposição de que os salários devem ajustar-se ao nível necessário para manter a população operária em seu padrão de vida habitual. Tal proposição é uma modificação de outra, anterior, segundo a qual os salários deveriam manter-se dentro dos limites mínimos necessários para a subsistência da classe trabalhadora.

Essa asserção relativa à relação entre o salário e o padrão de vida habitual baseava-se na teoria maltusiana do aumento das populações, segundo a qual a população operária cresceria tão rapidamente quanto o permitissem os seus meios de subsistência. A teoria referida admitia também que o nível dos salários deve variar inversamente à oferta de mão de obra.

Admitidas essas premissas – a lei maltusiana das populações e a variação do salário na razão inversa da abundância ou raridade da mão de obra –, a proposição relativa à interdependência dos salários e do padrão de vida seguia-se logicamente.

Uma de suas consequências, pessimista certamente, é a de que é impossível uma melhoria permanente das condições econômicas das classes operárias, exceto quando houver restrição voluntária do aumento dos seus componentes.

Para desacreditar essa teoria, é bastante observar que no último século houve uma elevação considerável no nível dos salários reais – isto é, do poder aquisitivo – e uma correspondente elevação do padrão de vida dos operários.

Tratando-se de serviços do Estado, nem a “doutrina do fundo de salários”, nem a conservação dos salários dentro de limites estritamente necessários para manutenção do padrão de vida merecem grande consideração.

A remuneração do funcionário público – empregado necessariamente estavel – não depende de oscilações de oferta e de procura de mão de obra; sendo dever dos Governos elevar o padrão de vida de todos os cidadãos, é claro que lhes compete também a melhoria das condições dos seus empregados.

5) Os salários e o produto do trabalho

Os modernos estudos de economia emprestam especial importância à estreita relação que deve existir entre o salário recebido e o trabalho produzido. Consequentemente, grande atenção é dada aos fatores que influem na quantidade e no valor do produto, resultado do trabalho.

À primeira vista pode parecer impossível separar a parte do produto (ou do seu valor) relativa à mão de obra, da parte correspondente ao capital, à administração, etc. O produto depende inteiramente do trabalho si consideramos que não haveria produto algum si não se realizasse trabalho; porém depende também do uso da terra e dos recursos naturais e muito também do uso do capital.

A parte de um produto acabado que pode ser atribuída a um operário isolado depende da energia e da habilidade deste operário, porém depende muito também das ferramentas e das facilidades que estão à sua disposição; depende ainda da riqueza dos recursos naturais à qual o operário tem acesso e da eficiência com que a indústria está organizada e é dirigida.

Mantendo-se constante a mão de obra, isto é, o número e a qualidade dos operários, e aumentando o capital produtivo, deve aumentar a produção por operário; esta aumentará também si forem usadas matérias primas de qualidade mais adequada, ou si forem efetuados aperfeiçoamentos nos processos técnicos de fabricação ou na organização geral da indústria.

Por outro lado, si todas as condições da indústria permanecem constantes e a mão de obra é aumentada, o aumento da produção total não será proporcional ao aumento de mão de obra: a parte atribuível a cada operário irá diminuir.

Assim, si em uma indústria existem operários todos com a mesma eficiência, a parte que toca a cada um deles não é igual ao quociente da produção total pelo número de operários, pois com tal processo de cálculo seriam desprezados os fatores relativos ao capital, à direção, à eficiência da indústria, etc.

A parte que realmente corresponde a cada operário é muito menor que o quociente acima indicado. A cada operário deve ser atribuído um incremento do produto que está sendo fabricado, e o salário deve variar com este incremento.

O salário deve depender da maior ou menor escassez de mão de obra somente quando esta escassez é considerada relativamente às disponibilidades existentes de outros fatores da produção: capital, matérias primas, etc.

Na operação de serviços industriais, o Estado deve portar-se como um empregador particular; os salários dos seus empregados devem subordinar-se, portanto, aos princípios acima apresentados: o do valor da contribuição de cada empregado e o da raridade relativa da mão de obra necessária aos seus serviços.

Ao primeiro princípio, entre nós, é dada uma certa importância na classificação das funções: este assunto necessita ainda, no entanto, muitos estudos para ser eficazmente empregado em sua plenitude, com justiça para os bons trabalhadores e melhores resultados para o Governo.

O segundo princípio – da raridade relativa da mão de obra - recebe muito pouca consideração do nosso atual sistema; são muitos os casos de técnicos de várias categorias que deixam o serviço público atraídos por maiores vantagens imediatas ou futuras em serviços congêneres da indústria particular. Por vezes verifica-se o mesmo caso, havendo porém transferência do empregado de um serviço industrial do Governo para outro: é o caso de operários de oficinas ferroviárias que se deslocam para os arsenais militares ou navais, onde encontram melhores salários.

O Estado age em geral como se supusesse ser ilimitada a oferta de mão de obra, o que está muito longe da verdade em um País tão pobre de técnicos habilitados. Disto resultam dificuldades no preenchimento dos quadros, com conseqüente baixa de rendimento dos serviços.

6) As diferenças de salários

Em todos os ramos de atividade onde existem empregados remunerados, verificam-se diferenças nos seus salários.

Tais diferenças são de duas espécies: primeiramente, as que se observam com empregados do mesmo grau de eficiência servindo em ocupações diferentes, ou na mesma ocupação em localidades diversas; em segundo lugar, encontram-se as diferenças de salários devidas a diferenças de habilidade e eficiência.

Quando os salários de operários de mesma eficiência variam de uma ocupação para outra, pode-se em geral explicar tais variações pela diversidade de crescimento das várias indústrias, com a conseqüente maior procura de certas especializações.

As diferenças verificadas entre a remuneração de operários do mesmo ofício e da mesma eficiência, em localidades diferentes, são explicáveis pela ignorância de melhores oportunidades em outros lugares, pelas despesas necessárias à mudança, pelas ligações locais, pelas barreiras políticas. Tais diferenças não devem ser confundidas com outras, em geral muito maiores, que se verificam entre o nível geral de salários em um país e em outro, estas últimas dependendo de variações no suprimento de matérias primas, da organização geral do trabalho, da maior ou menor industrialização dos diversos países.

Quanto à relação existente entre os salários e a maior ou menor habilidade do artífice, seja essa habilidade inata ou adquirida, não há dúvida de que essa relação

existe quasi que de modo absoluto. Não se verifica, no entanto, *proporcionalidade* entre a remuneração e a habilidade. Não existe expressão exata para essa interdependência, porém várias observações indicam que a remuneração cresce mais rapidamente do que a habilidade; partindo dos salários mais baixos, para os mais altos, a capacidade de ganho parece aumentar mais rapidamente do que a capacidade de produção dos empregados. Isto é explicável por várias razões. Uma destas é a de que os operários não são remunerados pela sua capacidade e sim pela sua eficiência; esta última depende tanto da educação e do treinamento como da capacidade natural, e a educação e o treinamento são em parte dependentes das oportunidades.

A questão é bastante complexa; existem certas diferenças de salários que podem ser consideradas “normais”, como as classificou Adam Smith, e que dependem das dificuldades e despesas que devem ser vencidas para a aprendizagem, da estabilidade maior ou menor do emprego, do grau de responsabilidade, das possibilidades de progresso e melhoria, das condições mais ou menos agradáveis do serviço.

Deve-se observar que os trabalhadores menos capazes de escolher seus empregos são frequentemente forçados a aceitar uma combinação muito desvantajosa, de modo que os empregos mais desagradáveis e de menor possibilidade de acesso são também os de pior remuneração.

Reconhece-se que o controle dos meios trabalhistas, pelas associações de classe ou pelos Governos, apresenta a tendência de diminuir as diferenças de salários dos trabalhadores submetidos ao controle, quando, ao contrário, tende a aumentar as diferenças entre o nível de salários dos trabalhadores submetidos ao controle e o nível dos operários que estão fora desse controle.

Todos os fatores que desviam os homens das carreiras mais proveitosas tendem a aumentar o número dos concorrentes aos lugares inferiores tendendo a tornar tais lugares ainda menos atraentes.

A complexidade da vida moderna não permite medir separadamente a eficiência e a produtividade de cada empregado, como se poderia pensar em fazer por meio de *tests* das capacidades físicas e mentais.

A produção de uma indústria não se pode obter pela adição das partes relativas a cada um dos seus trabalhadores. A eficiência de um homem afeta diretamente os resultados dos esforços de vários outros; no conjunto da indústria, a função de cada empregado corresponde mais à de um fator multiplicativo do que à de uma parcela aditiva. Um bom contra-mestre, aumentando a produção dos seus subordinados, pode, não somente melhorar os salários destes, como aumentar consideravelmente a sua própria remuneração.

O homem mais capaz de dirigir uma grande indústria pode realmente ganhar o dôbro do que um outro cuja capacidade é apenas ligeiramente inferior à sua.

Pelos *tests* de eficiência, avaliando a capacidade de dois empregados isolados, pode se achar uma certa diferença entre êles: a diferença entre os salários que cada um consegue pode, no entanto, ser exageradamente superior às das capacidades assim verificadas.

Nos serviços públicos brasileiros, a diferença de salários é uma das características principais.

A grande maioria dos cargos é de carreira, constituindo êles uma série de postos de níveis de salários diferentes. Além de diferença de remuneração, cada cargo apresenta outras características, tais como a possibilidade de exercer o seu ocupante certas e determinadas funções.

Para os diversos serviços, existem carreiras especiais, com níveis diferentes de remuneração. Esta diferença corresponde à que indicamos em primeiro lugar: salários diferentes para empregados servindo em ocupações diversas ou na mesma ocupação em lugares diferentes.

Dentro de uma mesma carreira, as diferenças de remuneração entre seus diversos cargos correspondem ao segundo caso que considerámos: diferenças de salários devidas a diferenças de habilidade e eficiência.

Do modo de aumentar o salário no serviço público - o que, dentro de uma carreira, se obtém pela promoção -, trataremos em detalhe em outro capítulo.

No caso do serviço público, a ação das fôrças econômicas na fixação ou no reajustamento dos salários é consideravelmente retardada, pois a modificação desses salários só é possível mediante o funcionamento da máquina administrativa, desde o encarregado do serviço, que observa a necessidade ou conveniência de alterar a remuneração dos seus subordinados, até os altos poderes da República.

7) Os Sistemas de salários

A legislação brasileira estabelece diversos tipos de remuneração para as diversas classes de empregados do Governo – titulados, mensalistas, diaristas, tarefeiros, contratados, empregados de obras.

Examinamos a seguir os principais sistemas de salários em vigor nas indústrias em geral, comparando, quando conveniente, essas normas gerais com as adotadas pelo Governo Brasileiro.

Existem dois sistemas normais de remunerar o trabalho dos empregados nas indústrias do sistema capitalista: o pagamento de diárias e o de ordenados.

Não é fácil traçar uma linha de demarcação nítida entre essas duas formas de pagamento. As diárias são em geral pagas por semana ou por quinzena e os ordenados por períodos maiores - meses ou trimestres, por exemplo. Existem, no entanto, casos de ordenados semanais ou quinzenais e de diárias pagas por mês. É muito grande a variedade de tipos de remuneração que existe entre o “ordenado anual” e o pagamento por hora de serviço.

Em geral o pagamento de ordenados ou vencimentos caracteriza os empregados de categoria mais elevada ou de situação mais segura.

As “diárias” são, por via de regra, pagas somente pelas horas de serviço, e qualquer interrupção dêste, por moléstia ou outro motivo qualquer independente do contrôle do operário ou não, importa na interrupção dos pagamentos. Os empregados que recebem ordenados, por outro lado, são em vários casos pagos durante os períodos de doença, ou durante as ausências devidas a outras causas.

A remuneração por diárias corresponde, em geral, a menor estabilidade e a um menor prazo de aviso prévio em caso de demissão.

O período adotado como base para o cálculo das diárias varia de uma indústria para outra, de lugar para lugar e mesmo de uma fábrica para outra. Em alguns casos, a base é o pagamento por hora de serviço; em outros, é fixado o salário semanal, quinzenal ou mensal correspondente.

Encontra-se por vezes o *salário semanal garantido*, que é um mínimo a ser pago por semana, qualquer que seja o número de horas ou de dias de trabalho; em outros casos, existe a *diária garantida*, não havendo, no entanto, salário garantido por semana: êste último tipo é frequente nos serviços de estiva.

De um modo geral, as garantias dadas aos operários tendem a aumentar em todas as indústrias.

8) Sistemas de diárias

Os métodos de remunerar os empregados por meio de diárias podem classificar-se em dois grupos principais:

- o de pagamento pelas *horas de serviço*;
- o de pagamento pelos *resultados do trabalho*.

Existem naturalmente muitas variedades intermediárias.

No pagamento pelas *horas de serviço*, a remuneração varia com o tempo que o empregado realmente despende a serviço do empregador.

Assim, na Grã Bretanha, antes da guerra atual, o salário de carpinteiros e marceneiros, na indústria de construção, era de 1 shilling e 8 pence por hora; nas

estradas de ferro, a maioria dos empregados recebia salários semanais de 46 shillings para cima.

Êstes pagamentos por tempo são praticamente sempre fixados em relação a um número determinado de horas por semana; e sendo necessário trabalhar maior número de horas, denominadas *extraordinárias*, são estas horas excedentes em geral remuneradas com uma base horária ligeiramente superior à da hora comum (cada hora extraordinária valendo uma hora e um quarto, uma hora e um terço, duas horas, etc.).

O pagamento por tempo é encontrado em grande número de indústrias, entre estas a maioria das indústrias de construções e dos serviços de transportes ferroviários e rodoviários, e a quasi totalidade dos empregos não manuais.

Frequentemente é êsse método de pagamento encontrado lado a lado com vários métodos de pagamento pelos resultados obtidos.

9) Sistemas de pagamentos pelos resultados obtidos

Nestes métodos, de que existem várias modalidades, a característica principal é a de variar a remuneração do empregado com a sua produção, seja esta produção devida exclusivamente ao seu trabalho individual ou resultante do labor do empregado considerado juntamente com o de outros companheiros seus.

O salário pode depender de outros fatores, pois tais métodos de pagamento são frequentemente associados a “diárias” ou ordenados fixos, que representam a remuneração mínima a que o empregado tem direito, qualquer que seja a sua produção.

A forma mais simples de pagamento pelos resultados é a do salário por peça; neste caso, é fixado o preço por unidade do artigo em cuja execução trabalha o empregado; assim, si êste se ocupa da fabricação de parafusos, é fixado o preço por centena ou por groza de parafusos, êste preço sendo calculado, teoricamente ao menos, de acôrdo com o tempo necessário para execução da tarefa.

Os métodos de pagamento por peça variam muito com a maior ou menor complexidade da indústria. Quando as operações da fabricação são simples e as mercadorias uniformes, os preços de pagamento por peça podem ser estabelecidos com precisão quasi matemática; quando os produtos são diversos, as complicações são inevitáveis. Assim, é mais facil estabelecer os preços das peças produzidas em oficinas altamente especializadas do que em fábricas que têm a seu cargo a produção de artigos variados.

Uma dificuldade séria na fixação dos preços por peça é encontrada na diversidade das máquinas de que dispõem os operários para o serviço, máquinas que são diferentes de uma oficina para outra e por vezes dentro da mesma oficina.

10) Método dos “Bonus ou Prêmios”

Um outro processo de pagamento pelos resultados é o dos “bonus de produção”.

Neste, o operário recebe geralmente um salário proporcional às horas de serviço, independente da produção obtida; quando, porém, esta excede um mínimo prefixado, o empregado recebe um “bonus” extra, calculado sobre a produção suplementar. Há uma grande variedade de modos diferentes de calcular os bonus, dos quais os mais importantes são o “Halsey” e o “Rowen”.

Em ambos estes processos fixa-se um “tempo de base” para o desempenho de determinada tarefa. Caso esta seja concluída antes do tempo de base, o operário recebe um bonus proporcional ao tempo economizado, além do salário normal que receberia se houvesse executado o serviço no tempo normal. Tanto no sistema Halsey como no Rowen, a remuneração do operário aumenta quando a produção cresce; o aumento de remuneração não é, porém, proporcional ao aumento de produção, de modo que, para o empregador, o custo do produto decresce com o aumento de produção.

No processo Halsey, o pagamento extra que o operário recebe corresponde a uma fração do tempo economizado. Assim, sendo o salário de 1\$0 por hora e 6 horas o tempo previsto para execução de determinada tarefa, o operário receberá 6\$0 se executar o serviço dentro do tempo normal; se dêle se desempenhar em 4 horas apenas, receberá 4\$0 de salário mais 1\$0 de prêmio, ou seja um total de 5\$0 por 4 horas de trabalho. Nas horas economizadas, naturalmente, o operário ficará ocupado em outra tarefa, idêntica ou não, vindo, portanto, a receber mais por dia de trabalho do que se executasse o serviço no tempo normal; no exemplo acima o operário teria direito a 8\$0 por dia de 8 horas executando seu trabalho no tempo normal, enquanto que receberá 9\$0 por dia devido à economia de tempo.

O processo Rowen, bastante mais complicado, pode ser explicado nas suas linhas gerais dizendo-se que a cada 10% de tempo economizado corresponde um aumento de salário de 10%.

Deve-se notar que tanto o método de salário por peça ou tarefa como os métodos de pagamento de bônus, nas suas múltiplas variedades e combinações, podem ser aplicados a indivíduos isolados ou a grupos de empregados. Neste último caso, cada grupo constitui uma unidade, os pagamentos por peça ou tarefa ou os bonus e prêmios sendo pagos em relação à produção de todo o grupo. São os bonus ou prêmios coletivos, etc.

Ha vários casos de pagamentos de prêmios baseados sobre a produção ou o lucro total de uma empresa, independentemente dos pagamentos relativos aos salários individuais.

Os modos de efetuar a divisão dos bonus coletivos, isto é, atribuídos a grupos de empregados, variam muito também; podem, por exemplo, ser uniformes para todos os beneficiados ou proporcionais aos salários de cada um.

11) Comissões

Um outro sistema de remuneração do trabalho, diverso do de pagamento por peça ou tarefa e dos vários sistemas de bonus ou prêmios, é o de “pagamento de comissões”, aplicado em certos dados.

Neste sistema o empregado recebe uma comissão sobre os negócios efetuados ou os lucros obtidos nesses negócios, seja como sua única remuneração, seja como um adicional de um salário mínimo prefixado.

Este modo de remuneração é de uso muito mais geral no comércio do que na indústria; é usado especialmente com os agentes de companhias de seguros, caixeiros viajantes, representantes.

III – Resumo histórico sobre as carreiras profissionais no serviço público brasileiro

12) O princípio da organização de carreiras em geral, no serviço público brasileiro, está indicado na Constituição (Art. 156, letra b) quando trata do ingresso na classe inicial.

Esse princípio, da formação e organização das carreiras, foi introduzido na legislação brasileira pela Lei nº 284, de 28 de Outubro de 1936 (art.1º).

Anteriormente a essa lei, os cargos públicos eram preenchidos por *nomeação* e não por promoção, não sendo assegurada ao funcionário, por mais zeloso, a possibilidade de acesso a postos mais elevados. Atualmente o preenchimento de cargos por promoção no caso dos cargos de carreira está regulado em detalhe; a primeira investidura só pode dar-se nos cargos iniciais.

A Lei nº 284 trouxe também a padronização dos vencimentos, de que havia uma variedade enorme; foram estabelecidos 23 padrões, designados pelas letras A até X, o mais baixo (A) correspondendo a 2:400\$000 anuais e o mais elevado (X) a 90:000\$000 anuais.

O funcionário público civil foi distribuído por essa lei, dentro dos respectivos Ministérios, em quadros designados pelos números romanos: I, II, III, etc., em quantidade variável para os vários Ministérios, incluídos nestes os da Guerra e da Marinha.

O art. 7º da Lei nº 284 previu a revisão dos regulamentos das repartições públicas, a fim de adaptá-los aos novos dispositivos, muito havendo ainda que fazer neste sentido.

Ainda segundo a lei referida, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, diretamente subordinado ao Presidente da República, constituído por cinco membros de livre escolha dêste; as atribuições principais dêsse Conselho eram o estudo dos serviços públicos, a realização de concursos para o provimento dos cargos públicos e o seu funcionamento como órgão consultivo em questões de pessoal nas repartições.

Foram também creadas as *Comissões de Eficiência*, uma para cada Ministério, encarregadas dos estudos de organização dos serviços do Ministério respectivo e a sua racionalização, das propostas de nomeação, promoção e transferência de funcionários, etc.

A Lei nº 284 determinou no seu artigo 19:

Art. 19 – Os serviços públicos civis serão executados pelos funcionários cujos cargos constam das tabelas anexas a esta lei e por pessoal extranumerário.

“Parágrafo único. O pessoal extranumerário, classificado em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro, será admitido na forma da legislação que vigorar, de acôrdo com a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo prazo que fôr indispensavel.

Ficaram assim os empregados do Govêrno divididos em duas categorias principais, a dos *funcionários* e a do pessoal *extranumerário*. A Constituição de 10 de Novembro não se refere aos extranumerários.

A Lei nº 284 eliminou (art. 21) todo e qualquer estipêndio atribuído até então aos funcionários públicos, a título de abono ou de gratificação, que não constasse de tabelas anexas à referida lei.

O regime do tempo integral foi determinado (art. 22) para os diretores dos órgãos componentes das Secretarias de Estado; pela Constituição de 10 de Novembro êste dispositivo foi estendido a todo o funcionalismo. O art. 29 da Lei nº 284 previa o estabelecimento do tempo integral para certos cargos técnicos, científicos e de magistério, a entrar em vigor quando o decidisse o Govêrno, sendo então previsto melhor pagamento aos funcionários.

As bases para promoção de funcionários, estabelecidas no art. 33 e seguintes da Lei nº 284 foram as seguintes:

- metade das promoções obedeceria ao critério de antiguidade e metade ao de merecimento, exceto nas promoções para a classe final da carreira, que seriam todas por merecimento;
- nas promoções por merecimento, teriam preferência os funcionários classificados por concurso;
- as promoções por merecimento seriam feitas dentre os funcionários constantes de lista tríplice organizada previamente pela Comissão de Eficiência respectiva, só podendo ser incluídos nesta lista os funcionários colocados nos dois primeiros terços de sua classe na ordem de antiguidade, excetuado o caso de promoção à última classe da carreira;
- seria obrigatório o interstício de dois anos para promoção.

Algumas funções, tais como de secretário, chefe, oficial e auxiliar de gabinete, deveriam ser exercidas em comissão, por pessoa de livre escolha, observados os regulamentos respectivos.

Um sábio dispositivo da Lei nº 284, talvez o de maior alcance para o aperfeiçoamento dos serviços públicos civis, foi o que estabeleceu os concursos para provimento dos cargos iniciais das carreiras, dispositivo este que foi confirmado pela Constituição de 10 de Novembro.

13) Com o Decreto-Lei nº 2.290, de 28 de janeiro de 1938, entrou em vigor o Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis, o qual foi alterado em alguns pontos pelo Decreto nº 3.409 de 6 de dezembro de 1938, sofrendo ainda pequenas alterações posteriormente.

Em suas linhas gerais, o regime de promoções obedece às normas seguintes:

- a promoção é ato do Presidente da República;
- as promoções obedecem ao critério alternado de antiguidade de classe e de merecimento, exceto quando à classe final da carreira, em que obedecem exclusivamente ao merecimento;
- as propostas de promoção competem privativamente às Comissões de Eficiência, cabendo aos Serviços de Pessoal das diversas repartições a apuração dos elementos necessários;
- a promoção por antiguidade recairá no funcionário mais antigo da classe, na data da vaga originária;
- a promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurarem na lista organizada pela respectiva Comissão de Eficiência, lista esta que será organizada para cada classe, contendo três nomes para cada vaga;

- é indispensável o interstício de dois anos para promoção, inclusive à classe final da carreira;
- as promoções às classes intermediárias de cada carreira poderão recair, por merecimento, somente nos funcionários colocados nos dois primeiros terços de sua classe.

14) O mecanismo adotado para as promoções é bem detalhado nesse regulamento; outros esclarecimentos, detalhes e pequenas modificações foram posteriormente adotados e postos em vigor.

A parte relativa a promoções por antiguidade é relativamente simples, muito maior sendo a complexidade da parte correspondente às promoções por merecimento.

Não ha negar a necessidade de que se ressentia o serviço público civil de regulamentação neste assunto. O sistema atual parece-nos, no entanto, complicado quando se trata de empresas de grande número de empregados – que são aliás as que mais necessitam de regulamentação adequada.

As promoções por merecimento baseiam-se nos “boletins de merecimento” fornecidos pelos chefes de serviço, boletins êstes que consideram vários itens (eficiência no serviço, compreensão de responsabilidades, qualidades de cooperação, caráter, conhecimento do serviço, urbanidade no tratamento com outras pessoas da repartição ou não, capacidade de direção); tais boletins devem ser expedidos de quatro em quatro meses, sendo a sua confecção e preenchimento detalhados em várias circulares e ordens de serviço.

Não entraremos em detalhe no estudo dêsses boletins, pois no presente estudo êles só nos interessam do ponto de vista geral. Consideramos somente o mecanismo das promoções em si, e assim podemos ver que, obedecendo a emprêsa ou o serviço ao sistema de organização vertical, no qual cada chefe tem sob suas ordens um número reduzido de subordinados diretos, o trabalho dos chefes é relativamente simples, tendo êles que fornecer informações e boletins de poucos subordinados seus; necessariamente, porém, muitos serão os funcionários aos quais compete a atribuição de graus de merecimento e muito difícil será que todos possuam o mesmo critério, dada a latitude dos pontos a atribuir, que variam para os diversos itens do merecimento, em alguns casos de zero a dez, em outros de zero a vinte e em outros ainda de zero a trinta pontos. Assim parecia aconselhável, no caso de ser mantido êsse sistema, que o mesmo fôsse simplificado, sendo reduzidas as variedades de pontos a atribuir: para cada uma das condições de merecimento poderiam ser atribuídos somente três ou quatro graus (por exemplo, mau, sofrível, bom, ótimo), a cada grau correspondendo, conforme a condição de merecimento a que se referisse, um

número fixo de pontos; assim, à nota “ótimo” corresponderiam dez pontos nas condições cuja avaliação é feita de zero a dez, ou vinte nas de zero a vinte, etc.; ao grau “bom” corresponderiam sete pontos, quatorze ou vinte e um conforme as condições, etc.

Quando a empresa ou o serviço obedece ao sistema de organização horizontal, no qual cada chefe ou encarregado tem autoridade imediata sobre um grande número de subordinados, aumenta a dificuldade do conhecimento dos subordinados para a correta atribuição de pontos; aumenta também o trabalho material do chefe a quem compete a organização dos boletins, vindo este chefe a ter que dedicar à confecção de boletins um tempo apreciável; existem chefes de serviço – na Central do Brasil, por exemplo – que têm o encargo de organizar boletins de mais de um milheiro de funcionários; admitindo-se que trabalhe conscienciosamente, o tempo de cinco minutos para cada boletim não é certamente demasiado, o que corresponde, para mil boletins, a cinco mil minutos ou sejam quasi duas semanas de trabalho ininterrupto por quadrimestre.

Assim, parece que, em ambos os casos de organização – vertical ou horizontal –, é aconselhável uma simplificação no método atual de avaliação do merecimento.

15) O *peçoal extranumerário* e para obras teve a sua situação regulada pelo Decreto-Lei 240, de 4 de fevereiro de 1938.

O art. 19 da Lei nº 284 previa a divisão dos empregados do Governo em duas categorias, a dos funcionários e a do pessoal *extranumerário*; a Constituição (art. 156) refere-se somente aos funcionários; o Decreto-Lei nº 240 regula as questões do pessoal extranumerário e introduz mais uma categoria, que é a do *peçoal para obra*. A divisão do pessoal extranumerário em contratado, mensalista, diarista, tarefeiro, indicada na Lei nº 284, é mantida no Decreto-Lei nº 240, que assim diz:

Art. 1º – Além dos funcionários públicos civis, regularmente investidos em cargos públicos creados por lei, poderá haver, nos serviços públicos federais, pessoal extranumerário.

Art. 2º – O pessoal extranumerário será sempre admitido, ou reconduzido, a título precário, com funções determinadas e salário fixado, dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias da verba pessoal, parte variável.

Art. 3º – O pessoal extranumerário se divide em:

I – Contratado.

II – Mensalista.

III – Diarista.

IV – Tarefeiro.

No presente estudo merecem consideração os mensalistas e os diaristas, pois que a êstes podem ser aplicados alguns dos princípios da organização de carreiras, embora tais carreiras não sejam tão definidas como as dos funcionários públicos.

Pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 240, a admissão, recondução ou melhoria de salário dos mensalistas depende de autorização do Presidente da República.

Para os mensalistas, o princípio de organização de carreiras consta do art. 23 do Decreto-Lei nº 240:

Art. 23 – Quando houver vaga em função que não seja a de menor salário na tabela respectiva, a admissão se fará por aproveitamento do mensalista de salário imediatamente inferior, desde que prove a necessária habilitação...

IV – O serviço público brasileiro

16) Conforme vimos nos capítulos relativos aos “Salários”, o problema que êstes apresentam é complexo e admite várias soluções. O tipo ideal em cada caso seria o que permitisse maiores vantagens para o empregador e para o empregado – o que é difícil de conseguir, pois os interesses respectivos são muitas vezes opostos.

No caso de empregos públicos, esta questão, considerada em conjunto, é talvez mais difícil ainda, dada a variedade de funções dos empregados do Governo, as quais vão desde as tipicamente burocráticas até as de caráter acentuadamente industrial; acrescentando a esta diversidade de funções a necessidade de uniformizar a legislação para todo o pessoal, vê-se a grande dificuldade que existe para atender do modo melhor a cada caso particular, do serviço ou do empregado.

A situação do empregado público brasileiro, cuja legislação examinámos rapidamente no “Resumo histórico”, relativamente ao assunto principal desta monografia, que é constituído pelas carreiras profissionais, é definida atualmente por duas leis principais: o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis e a Lei de Promoções. O resumo histórico anteriormente apresentado é completado com a indicação destas duas leis.

Passamos agora a considerar a situação atual dos servidores do Governo Brasileiro, referindo-nos mais especialmente aos titulados de carreiras profissionais; conforme já tivemos ocasião de mencionar, algumas das observações e conclusões aplicam-se também a outros tipos de empregados do Governo.

17) Os funcionários públicos são remunerados pelos seus cargos aos quais correspondem vencimentos fixos; podem também receber quotas ou percentagens, ou remuneração para representação, ou ainda gratificações

(Estatuto, art. 107 e seguintes). Estas últimas podem ser devidas a diversas causas (idem, art. 120 e seguintes), tais como:

- exercício em determinadas zonas ou locais;
- execução de trabalho de natureza especial;
- prestação de serviço extraordinário;
- elaboração ou execução de trabalhos técnicos ou científicos;
- como componente de órgão legal de deliberação coletiva, ou em função de confiança do Govêrno, ou ainda para serviço ou estudo no estrangeiro.

18) Uma das características da atual legislação brasileira é a distinção nítida entre o *cargo* e a *função*.

Em outros tempos, grande número de nomeações era feito para determinadas funções (ex.: para engenheiro-residente, para chefe de depósito, para chefe de oficinas, etc., nas ferrovias); hoje, a não ser para cargos em comissão (diretor, etc.) e para alguns casos especiais (professores, etc.) de lugares efetivos, a nomeação é feita para um certo cargo, ao qual podem corresponder funções variadas (ex.: o ocupante de um lugar de engenheiro em uma estrada de ferro pode desempenhar as funções de engenheiro residente, chefe de depósito, chefe de oficinas, inspetor de sinalização, etc.).

Em alguns casos à função corresponde uma gratificação conforme já indicámos.

19) Outra característica do sistema em vigor é a formação de carreiras, cujos postos sucessivos são preenchidos por promoção e não por nomeação, como acontecia antigamente.

A nomeação para o cargo inicial é agora feita após concurso, o que também se verificava algumas vezes no regime antigo, porém de modo irregular e em número reduzido de casos.

20) Consideremos agora a situação atual de um empregado público, nomeado para o cargo inicial de uma carreira, após o seu concurso regular.

A sua remuneração tem um mínimo, que é o vencimento correspondente ao cargo para o qual foi nomeado, na hipótese de que não venha a sofrer descontos por faltas ao serviço ou outras irregularidades.

Esse mínimo será pago ao empregado qualquer que seja a sua função, a qual, conforme já indicamos, pode variar bastante.

É possível que o empregado receba, além do seu vencimento, uma gratificação, a qual será sempre de natureza transitória, mantendo-se fixa a remuneração do cargo.

Analisando as duas espécies de remuneração, o vencimento e a gratificação, podemos dizer que o primeiro corresponde às credenciais do empregado,

reveladas em concurso (e futuramente na sua vida funcional, após promoções); enquanto que a gratificação que depende da função, é relativa à sua atividade presente, com as responsabilidades e deveres do serviço que o empregado está realmente desempenhando.

Devemos notar que, atualmente, as funções gratificadas são relativamente muito poucas, e que grande número de empregados, da mesma carreira, recebe vencimentos iguais estando na verdade no desempenho de serviços muito diversos – em alguns casos com encargos de chefia e direção e em outros como simples auxiliares.

Ao que nos parece, pelas considerações que mais adiante desenvolveremos, o número de funções gratificadas deve ser bastante aumentado, para se tornar equitativo.

A promoção

21) A melhoria permanente das condições de um empregado faz-se normalmente pela promoção, pela qual é o funcionário transferido de um cargo para outro de vencimento imediatamente superior, dentro da mesma carreira.

A promoção está sujeita primeiramente à existência de vaga na classe à qual vai ser promovido o empregado; existindo tal vaga, faz-se a promoção obedecendo alternadamente a dois critérios: o de antiguidade e o de merecimento.

Examinaremos rapidamente cada um destes critérios: o de antiguidade, o de merecimento e ainda o de existência de vaga.

Critério de antiguidade

22) A promoção por antiguidade pode ser justificada por algumas das seguintes razões:

a) o reconhecimento, por parte do Estado, de que o empregado se valoriza com o tempo de serviço, do qual tem cada vez melhor conhecimento que permite ser cada vez mais eficiente a sua ação.

b) o reconhecimento de que, à medida que passam os anos, tem o empregado necessidade de melhor remuneração devido ao aumento de suas responsabilidades com a família, educação e sustento dos filhos, etc.

Observemos que o critério a) da valorização do empregado com o tempo implica na verdade no reconhecimento de que o seu merecimento aumenta; e si a promoção se dá por antiguidade e não por merecimento, é isto devido ao fato de não ser bastante preciso o mecanismo de avaliação do merecimento.

Quanto ao critério b) do aumento da necessidades com o tempo - podemos observar que nele, implícita, está a suposição de que a remuneração do funcionário é aproximadamente a necessária e indispensável para a sua manutenção, sem dar margem a folgas nos orçamentos particulares. (Veja-se o § 4).

Critério do merecimento

23) Êste critério baseia-se na hipótese de que o empregado que possui merecimento superior ao de seus colegas tem direito a uma melhoria mais rápida do que si fôsse seguido somente o critério da antiguidade. A promoção por merecimento corresponde a uma aceleração na carreira funcional.

Para avaliação do merecimento no serviço público brasileiro existe um sistema especial, do qual já tratámos rapidamente (§ 13 e 14). Êsse sistema baseia-se no julgamento dos chefes imediatos, através de *boletins de merecimento* expedidos de quatro em quatro meses e controlados pelas Comissões de Eficiência respectivas. O critério para julgamento dêsses boletins, para a contagem dos pontos, para as médias de vários boletins, tem sofrido modificações que alteram as classificações dos empregados por ordem de merecimento.

Critério da vaga

24) Conforme indicámos acima, a promoção por antiguidade é justificada por uma ou outra de duas razões: o aperfeiçoamento do empregado com o tempo de serviço, ou a necessidade de melhor remunerá-lo à medida que envelhece.

Devemos observar que ambas estas razões são baseadas no decorrer do tempo; e que nenhuma delas justifica que se aguarde vaga para promoção do empregado.

A promoção por merecimento, feita em vista dos méritos do funcionário, avaliados êstes por um processo qualquer, não apresenta também justificativas para que se espere a ocorrência de vaga. Com efeito, si o empregado já merece ser melhorado na sua remuneração, por que retardar essa melhoria?

O critério da vaga procede de duas origens diversas.

A primeira é a de que tal critério é plenamente justificado em se tratando de **funções**; neste caso, na verdade, ao atribuir a um empregado encargos mais pesados, é justo remunerá-lo melhor: o número de funções em um serviço devendo ser mantido dentro de certos limites, o critério da vaga se impõe.

Conforme já vimos, antes da organização vigente do serviço público, grande parte das nomeações era feita para funções determinadas, justificando-se assim aguardar a existência de vagas. Essa razão, diante do sistema atual, é puramente histórica, pois neste as promoções não são para funções e sim para cargos diferentes.

A segunda origem do critério da vaga exige estudo mais acurado, e as suas razões determinantes persistem ainda hoje: é necessário manter os quadros de funcionalismo dentro de certos limites, de modo a evitar abusos e evitar também que sejam introduzidas variações bruscas nas verbas orçamentárias.

Promoções e vagas

25) É fácil ver que, si fôsem promovidos imediatamente os empregados, por antiguidade após um determinado número de anos de serviço, e por merecimento logo que a sua eficiência atingisse grau satisfatório, a despesa com os quadros de pessoal deveria flutuar de ano para ano. À primeira vista, parece também que as despesas deveriam ir aumentando, porém um exame mais detalhado permite verificar que o aumento real de despesas é relativamente pequeno. Cada ano são verificadas vagas em vários serviços, por aposentadoria, morte ou invalidez; a essas vagas correspondem reduções de despesa no serviço ativo, reduções estas que, no regime vigente, devem ser eliminadas com promoções e novas nomeações.

Dentro de um quadro reduzido, o número anual de vagas pode variar bastante, de modo que deveríamos ter uma variação sensível na despesa de um ano para outro; considerado, porém, o serviço público em conjunto, êsse número de vagas deve ser aproximadamente constante, bem como a despesa total com o funcionalismo.

O método de aumentar os vencimentos dos empregados com o tempo de serviço, independentemente de vagas ou promoções, já foi usado na Prefeitura do Distrito Federal largamente, estando agora limitado aos cargos isolados (sem acesso); o aumento era feito de dois em dois anos. O Banco do Brasil mantém êsse sistema, proporcionando aos empregados aumentos cada cinco anos.

Consideremos primeiramente as promoções por antiguidade.

Dentro de um determinado ano, efetua-se um certo número de promoções por antiguidade, de acordo com a legislação em vigor; a estas promoções corresponde uma certa verba; si considerarmos a antiguidade, não mais dentro de cada quadro isolado, mas em todos os serviços públicos em conjunto, e si as promoções por antiguidade forem efetuadas segundo uma lista geral de antiguidade, os nomes dos funcionários a promover serão em muitos casos diversos dos que são promovidos com o regime atual; o número dêsses empregados, no entanto, e a despesa correspondente serão os mesmos. Não haverá evidentemente aumento algum de despesa e as promoções recairão em empregados realmente mais antigos. Serão também eliminadas as diferenças,

por vezes grandes e injustas, que existem entre as possibilidades de acesso nos diversos quadros. Êste é um dos argumentos a favor da unificação ou fusão dos quadros do funcionalismo.

Como o número total de vagas anuais é grande, e é muito grande em relação a cada quadro particular, a promoção por antiguidade recairá nos empregados quando estes tiverem aproximadamente o mesmo número de anos de serviço; com uma conveniente proporcionalidade entre os números de lugares de cada classe ou padrão de vencimentos, podemos chegar a um intervalo médio entre promoções capaz de corresponder com bastante exatidão à necessidade de aumento periódico de vencimentos (§ 22).

As considerações que acabamos de fazer, relativas à antiguidade, conduzem-nos, pois, às seguintes sugestões:

a) organização de um quadro único para todos os serviços públicos, no qual, dentro de cada classe ou padrão de vencimentos, sejam classificados todos os empregados públicos, em ordem de antiguidade;

b) reunião de todas as vagas de cada padrão de vencimentos em um grupo único, sendo estas preenchidas com os empregados mais antigos de padrão imediatamente inferior, qualquer que seja o serviço em que se haja verificado a vaga ou em que esteja lotado o funcionário;

c) para cada carreira pode ser fixado - como atualmente - o padrão máximo de vencimentos, além do qual o empregado não será mais promovido.

É certo que, em algumas carreiras, especialmente nas técnicas, o ingresso só é possível para empregados de mais idade do que em outras: comparem-se, por exemplo, as carreiras de engenheiro e de datilógrafo, de médico e de contínuo. Isto, porém, é corrigido perfeitamente, no quadro único, com o estabelecimento de padrões diferentes para as classes iniciais das diversas carreiras, o que já se verifica.

Consideremos agora as promoções por merecimento.

A organização de uma lista geral de antiguidade é possível; maiores dificuldades apresenta a organização de uma lista geral de merecimento; e isto devido à grande dificuldade da avaliação do merecimento.

Dentro dos próprios serviços varia o critério de julgamento conforme o chefe de serviço, o que é inevitável, apesar de todos os esforços continuados feitos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e pelas Comissões de Eficiência para uniformização desse critério, do qual depende, em última análise, toda a eficácia do atual método de boletins de merecimento.

Cumpramos observar, todavia, que, si tal dificuldade existe, não é ela inerente a um sistema que tivesse por objetivo a organização de listas gerais de merecimento,

abrangendo todos os serviços, em lugar de listas isoladas, para cada serviço, como atualmente. Argumentar que as listas isoladas correspondem a um sistema mais justo seria reconhecer que a avaliação do merecimento é imperfeita.

Parece assim que, para maior equidade nos serviços públicos, é aconselhável a reunião de todos os diferentes quadros em um único. Isto pode naturalmente ser efetuado por etapas, fundindo primeiramente alguns quadros em grupos determinados, passando depois à fusão desses grupos.

Esta questão tem certamente várias soluções, cada uma com méritos e desvantagens próprios; a seguir, considerando principalmente a organização das carreiras profissionais, apresentamos uma solução que pouco se afasta da que atualmente vigora no que se refere a promoções por antiguidade, pois a única alteração é a relativa à organização de um quadro único. A parte relativa a merecimento é, no entanto, totalmente diferente, parecendo-nos mais simples e mais exata na distinção dos empregados mais eficientes.

Sugestões sobre a organização das carreiras

26) A solução que sugerimos baseia-se em atribuir importância maior às funções. Observemos de início que não pode haver melhor prova do merecimento e da eficiência de um empregado do que a sua designação e a sua permanência em função mais trabalhosa, de maior responsabilidade e maior importância do que as desempenhadas pelos seus colegas.

Considerando, por exemplo, a carreira de agentes de estação de estrada de ferro, não é mais justo promover aqueles que estão encarregados das funções de chefe de estação do que os classificados como ajudantes? E não é claro que maior merecimento têm os que trabalham nas estações de maior movimento ou situadas em zonas mais ingratas?

No sistema atual, é possível fazer distinção entre tais casos de merecimento diferente, porém esta distinção envolve a questão de critério de julgamento a que já nos referimos, critério frequentemente falho quando exercido por várias pessoas de atribuições semelhantes, encarregadas do preenchimento dos boletins de merecimento.

Sendo um determinado empregado julgado apto para o desempenho de funções mais trabalhosas ou de maior responsabilidade do que os seus colegas, e de tal função se desincumbindo corretamente, que necessidade há ainda de estabelecer em pontos o seu maior merecimento? Não é a própria função o melhor atestado do valor do empregado?

No caso de funções elevadas, como, em uma estrada de ferro, são as de chefe de divisão ou assistente de divisão, quando tais funções cabem a engenheiros de determinado padrão de vencimentos, padrão êste que é o mesmo de outros engenheiros encarregados de funções menos importantes, parece claro que o engenheiro encarregado da função mais importante deve ter merecimento superior ao dos demais; no caso considerado, seria o engenheiro que estivesse desempenhando as funções de chefe de divisão. Isto no entanto não é verificado no sistema atual: o engenheiro assistente obterá frequentemente graus máximos, já pela sua atuação satisfatória, já pelo fato do seu chefe e colega - de mesmo padrão de vencimentos - se julgar tolhido na sua liberdade de reduzir os pontos do assistente; o chefe de divisão obterá também graus máximos, conferidos pelo diretor do serviço. Os dois funcionários entrarão assim com o mesmo número de pontos na lista de merecimento, da qual poderão fazer parte também outros funcionários ainda com o mesmo número de pontos embora encarregados de funções de menor importância que os dois acima indicados. Pelo sistema atual o desempate será feito pela antiguidade (tendo sido recentemente suprimidos outros meios que permitiam o desempate, tais como monografias sobre serviço público, títulos oficiais, etc.); e assim o funcionário encarregado da função mais importante - no caso o chefe de divisão - poderá até mesmo deixar de ser incluído na lista para promoção. Tal caso já foi observado na realidade.

Podemos assim dizer que o sistema atual apresenta falhas; e do seu exame vemos que tais falhas residem no fato de não ser dada a devida importância às funções na organização dos boletins de merecimento.

Suponhamos agora que, para um determinado serviço, a cada função é atribuído um determinado padrão de remuneração, tarefa esta que deve competir aos diretores do serviço em causa e à Comissão de Eficiência respectiva. Admitamos que tais funções são exercidas por titulados de diversos padrões de vencimento (relativos aos seus cargos efetivos). Os padrões das funções podem ser, para maior simplicidade, organizados segundo a mesma tabela adotada para os padrões de vencimentos.

Ha três possibilidades a considerar, em vista do padrão do cargo e do padrão da função de um determinado empregado.

1º) O padrão do cargo é inferior ao da função.

A ser remunerado somente com o vencimento do seu cargo, o empregado não estará sendo pago de acordo com o seu trabalho; é portanto justo que lhe seja paga também a diferença entre o vencimento relativo ao cargo e o padrão de remuneração da função: assim um empregado padrão K desempenhando uma

função padrão L terá direito a uma diferença de vencimentos de 2:300\$0 - 1:900\$0 = 400\$0 mensais.

Êsse empregado, mantendo satisfatório desempenho da sua função dentro de um certo prazo, fará jús a uma promoção por merecimento. Efetivada esta, e caso o seu novo cargo seja agora de padrão igual ao da função, deixará o empregado de receber a diferença de vencimentos; deixará também de fazer jús a nova promoção por merecimento, recaindo então no caso seguinte.

2º) O padrão do cargo é igual ao da função.

Neste caso o empregado será pago de acordo com o seu trabalho; não terá direito a promoção por merecimento e deverá aguardar a promoção por antiguidade.

3º) O padrão do cargo é superior ao da função.

O empregado recebe mais do que vale o seu trabalho atual.

Sendo, no entanto, a remuneração do cargo correspondente aos antecedentes do funcionário, conforme fizemos notar em capítulo anterior (§ 20), êste caso não traduz uma injustiça.

Poderá tratar-se de um empregado com vários anos de serviço e, conforme já vimos também, o sistema de promoções por antiguidade reconhece que é justo remunerar melhor os empregados à medida que aumentam os seus anos de serviço. O princípio da aposentadoria remunerada, consagrado na Constituição, reconhece também o direito adquirido pelo empregado durante os seus anos de serviço: si é possível pagá-lo quando já não trabalha, por que não será possível remunerá-lo um pouco acima do seu trabalho atual, depois de já ter vários anos de bons serviços?

O sistema que acima esboçamos parece-nos mais justo e equitativo que o atual, e muito mais capaz de estimular os empregados, não somente pelo fato de melhor remunerá-los quando em desempenho de funções mais elevadas, como também porque acelera a promoção dos que mais trabalham.

A tal sistema pode se apresentar a crítica de não permitir a manutenção da despesa de pessoal titulado dentro de limites tão rígidos quanto o sistema atual. Si observarmos, no entanto, que as vagas dos quadros efetivos devem ser preenchidas, por merecimento, pelos empregados que recebem diferenças de vencimentos entre o padrão do cargo e o da função, verificaremos que a verba de pessoal tende a reajustar-se automaticamente. Ademais, si são admissíveis oscilações nas verbas de extranumerários, para não falar aqui das verbas de material, por que não admiti-las, em pequena escala, no pagamento dos titulados?

Resumo da organização sugerida para carreiras profissionais

27) Reunimos a seguir os princípios de organização que esboçamos e que, conforme já foi indicado, são destinados especialmente aos titulados das carreiras profissionais, mas que poderiam ser aplicados em outros casos também.

I) O serviço será desempenhado por funcionários, cuja nomeação e cujos direitos e deveres são indicados no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis.

II) Cada funcionário possui um cargo efetivo ao qual corresponde um padrão de vencimentos; a reunião dos empregados de mesmo padrão de vencimentos constitui a classe; o conjunto de classes sucessivas, em ordem crescente de padrões de vencimentos, constitui a carreira.

Para o efeito de promoções, todas as classes de mesmo padrão de vencimentos, dentro de cada serviço ou repartição, e de todos os serviços ou repartições em conjunto, serão reunidas em classes únicas, cujo conjunto constituirá o quadro único do funcionalismo público cível.

III) Para cada carreira serão fixados os cargos respectivos, do inicial ao final, além do qual os funcionários não poderão ser promovidos.

IV) Em cada serviço público, as funções serão classificadas, de acordo com a sua importância, responsabilidade e exigências técnicas, em padrões fixos, análogos aos já adotados para os cargos. Tal classificação será feita pelas Comissões de Eficiência, diante das informações dos chefes de serviço.

Às Comissões de Eficiência compete a revisão permanente dessa classificação de funções. Aos chefes de serviço cabe indicar e solicitar as alterações necessárias.

V) A cada função corresponderá, pois, um padrão de remuneração.

O funcionário designado para cada função poderá ser de cargo cujo padrão de vencimentos seja inferior, igual ou superior ao padrão da função.

Caso o padrão do cargo seja inferior ao da função, o funcionário receberá como diferença de vencimentos a importância correspondente à diferença entre o padrão do seu cargo e o da sua função.

Caso o padrão do cargo seja igual ou superior ao da função, o empregado receberá somente o vencimento relativo ao seu cargo.

VI) As promoções serão feitas alternadamente por antiguidade e por merecimento.

VII) As promoções por antiguidade recairão automaticamente no funcionário mais antigo em cada classe.

VIII) A promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República dentre os que figurarem na lista de concorrentes

organizada pelo D.A.S.P., de acordo com os elementos fornecidos pelas Comissões de Eficiência dos diversos Ministérios.

Só poderão ser promovidos por merecimento os funcionários que estiverem desempenhando funções de padrão superior ao do seu cargo efetivo, há mais de 365 dias.

Caso não haja funcionário nessas condições, a vaga respectiva será preenchida por antiguidade.

A classificação por merecimento será feita na seguinte ordem:

- 1º) o funcionário que estiver desempenhando função de padrão mais elevado;
- 2º) em face de igualdade na condição acima, o primeiro colocado será o que estiver há mais tempo no desempenho da função elevada;
- 3º) ainda em caso de igualdade, o desempate será feito sucessivamente:
 - pelos títulos oficiais de cada funcionário, homologados pelas Comissões de Eficiência;
 - pela antiguidade de classe;
 - pelo tempo de serviço.

V – Possibilidade de acesso nas carreiras profissionais

28) Definições da possibilidade de acesso

Já fizemos notar no início deste estudo que o fundamento de uma carreira está na remuneração correspondente aos postos sucessivos sobre a qual tivemos oportunidade de apresentar algumas sugestões.

Vamos agora considerar a questão do acesso nas carreiras profissionais, a qual é tão importante quanto a da fixação dos vencimentos ou ordenados correspondentes às classes componentes de uma carreira.

Dentro de uma destas, o acesso, ou seja a mudança do funcionário de um cargo para outro de mais elevado padrão de vencimentos, só é possível pela promoção. Desta e dos critérios a que está ou pode estar subordinada já nos ocupámos. O problema vai agora ser considerado sob outro aspecto, que é o da determinação das possibilidades de acesso; este aspecto é acentadamente matemático-estatístico; nele devemos supor tipos ideais de funcionários que, no caso mais geral, serão imaginados como possuindo todos as mesmas aptidões e a mesma eficiência funcional dentro de uma mesma classe.

Desaparece assim a diferença entre a promoção por antiguidade e a promoção por merecimento; não são considerados, nem o estudo analítico comporta tais cousas, os

casos de merecimento excepcional ou inferior; o que resta para o cálculo é o número de funcionários de cada classe, a quantidade média ou provável de vagas em que êstes podem ser promovidos e o tempo necessário para a ocorrência dessas vagas.

O estudo que se segue aplica-se, portanto, a qualquer tipo de quadro, aos atualmente existentes ou aos do tipo que sugerimos; desde que tais quadros sejam de carreira e que a passagem de uma classe para outra imediatamente superior só possa ser feita por promoção.

A possibilidade de acesso para os funcionários de uma determinada classe de uma certa carreira pode ser definida pelo número de vagas que podem ser preenchidas com funcionários da classe considerada, na classe imediatamente superior, em um prazo determinado. Isto corresponde à possibilidade de acesso à classe imediatamente superior.

Tal possibilidade pode também ser definida, evidentemente, pelo intervalo médio ou provável entre duas promoções consecutivas dos funcionários de uma classe para a imediatamente superior.

Considerada a carreira em conjunto, com as suas diversas classes, a possibilidade de acesso pode ser interpretada através dos números de empregados da classe inicial que poderão chegar a cada uma das diversas outras classes, da imediatamente superior à inicial até a classe final da carreira, dentro de um número determinado de anos.

Pode-se ainda considerar a possibilidade de acesso como definida pelo tempo médio necessário para que um empregado de uma determinada classe atinja uma outra classe qualquer, superior àquela em que está.

O estudo teórico refere-se, pois, sempre a números médios ou prováveis; as condições impostas pelas leis ou regulamentos e pelos limites da vida humana permitem estabelecer outros números, mínimos e máximos. Assim é que, em face da exigência legal do interstício de dois anos entre duas promoções consecutivas de um mesmo funcionário, o tempo mínimo necessário para passar da classe inicial à final de uma carreira de quatro classes é de seis anos. Sendo de vinte e um anos, por exemplo, a idade mínima para ingresso em determinada carreira e de sessenta e oito anos o limite de idade para serviço, o tempo máximo de que um funcionário poderá dispor para passar da classe inicial à final será de quarenta e sete anos.

29) Vagas e promoções

Seja a a classe inicial de uma carreira, b , c , $d...$ as classes seguintes em ordem ascendente, i uma classe intermédia qualquer, k a penúltima classe e l a classe final.

O número de lugares de cada classe é respectivamente

$$N_a, N_b, N_c \dots N_l \dots N_j, N_k, N_l$$

Dentro de um determinado período T anos verificam-se V_l vagas na classe l ; V_l funcionários podem ser promovidos da classe k para a classe l .

No mesmo período T , verificam-se V_k vagas na classe k ; o número de funcionários da classe j que podem ser promovidos à classe k é

$$V_k + V_l$$

O número total de funcionários que podem ser promovidos da classe inicial à classe imediatamente seguinte b é portanto:

$$V_b + V_c \dots + V_l \dots + V_k + V_l$$

dentro do período T .

Ou, simbolicamente:

$$P_{ab} = \sum_b^l v_i \quad (1)$$

e também

$$P_{ij} = \sum_d^l v \quad (2)$$

que é a expressão geral do número de promoções P_{ij} de empregados de uma classe qualquer i à classe imediatamente superior j , dentro do período T .

O número V_j de vagas em uma classe qualquer j , dentro de um período T anos pode ser calculado pelas tabelas de mortalidade e sobrevivência e pelas condições relativas a aposentadarias.

O número total de vagas na classe final da carreira é igual ao número de vagas por morte ou invalidez mais o número de vagas por aposentadoria.

Nas classes intermédias, ou na inicial, conforme já indicamos, o número de vagas é a soma das vagas verificadas na classe considerada com as vagas verificadas nas classes superiores.

30) Probabilidade de promoção

Durante o período considerado T verificam-se V_k vagas na classe k : o número de *funcionários* da classe k que concorre às promoções é pois $N_k - V_k$; em cada promoção de k para l a probabilidade de promoção de cada empregado é

$$\frac{l}{N_k - V_k}$$

No período T , havendo V_k promoções de k para l , a probabilidade de promoção de cada funcionário de k para l nesse período será

$$\frac{V_l}{N_k - V_k}$$

A probabilidade de promoção da classe i para a classe j é analogamente

$$(r)_{ij} = \frac{\sum_d^l}{N_i - v_i} = \frac{P_{ij}}{N_i - V_i} \quad (3)$$

sendo esta a expressão geral da probabilidade de promoção, $(r)_{ij}$ de um empregado da classe i para a subseqüente j no período T .

Observação – A probabilidade deve variar de zero (impossibilidade) a um (certeza). Si o intervalo T é grande, o número de promoções P_{ij} pode ser igual a $(N_i - V_i)$, o que indica a certeza da promoção dentro do período considerado. Si êste é excessivamente grande, P_{ij} pode ser maior do que $(N_i - V_i)$, o que corresponderia a uma probabilidade maior do que um. Neste caso a fórmula (3) não tem significação. Este inconveniente desaparece com a consideração de períodos adequados, ou com o cálculo baseado nos intervalos médios entre promoções, conforme veremos a seguir.

31) Número médio anual de promoções

Verificando-se V_l vagas na classe l no período T anos, a quantidade média de vagas por ano é

$$m_{kl} = \frac{V_l}{T}$$

que exprime também o número médio anual de promoções da classe k para a classe l .

Analogamente, o número médio anual de promoções da classe i para j é

$$m_{ij} = \frac{\sum_j^l v}{T} = \frac{P_{ij}}{T} \quad (4)$$

32) Intervalo médio entre promoções

Havendo V_l promoções de k para l em T anos, o intervalo médio entre duas promoções consecutivas de k para l é

$$t_{ke} = \frac{T}{V_l} = \frac{1}{m_{kl}}$$

Igualmente temos

$$t_{ij} = \frac{T}{\sum_j^I v} = \frac{T}{P_{ij}} = \frac{l}{m_{ij}} \quad (5)$$

para expressão do intervalo médio entre duas promoções consecutivas da classe i para j .

33) Tempo médio de permanência em uma classe

As promoções de uma certa classe i para a classe imediatamente superior j seguem-se com intervalos médios t_{ij} .

Tomando a época de uma promoção para origem dos tempos, haverá outra promoção depois de um tempo t_{ij} ; depois de um tempo $2 t_{ij}$, haverá outra promoção, etc.

O primeiro empregado promovido (não contando o que foi promovido no tempo zero) deve, pois, esperar um tempo t_{ij} , o segundo promovido deve esperar um tempo $2 t_{ij}$, etc.; o último promovido terá que esperar um tempo $N_i \cdot t_{ij}$ na hipótese de que todos os empregados da classe i sejam promovidos a j .

Devendo verificar-se, no entanto, V_i vagas na classe i , o número de empregados promovidos de i para j não será N_i e sim $(N_i - V_i)$; neste caso o último empregado a ser promovido deve esperar um tempo

$$(N_i - V_i) \cdot t_{ij}$$

A média dos tempos de espera é, pois

$$\begin{aligned} \theta_{ij} &= \frac{t_{ij} + 2t_{ij} + 3t_{ij} + \dots + (N_i - V_i) t_{ij}}{N_i - V_i} \\ &= \frac{t_{ij}}{N_i - V_i} \cdot [1 + 2 + 3 + \dots + (N_i - V_i)] = \\ &= \frac{t_{ij}}{N_i - V_i} \cdot \frac{(N_i - V_i) (N_i - V_i) + 1}{2} \\ &= \frac{t_{ij}}{2} \cdot (N_i - V_i + 1) \end{aligned} \quad (6)$$

Esta fórmula indica o tempo médio necessário para que um empregado seja promovido da classe i para a classe j , ou seja, o tempo médio de permanência na classe considerada i .

34) Tempo necessário para promoções sucessivas de um mesmo empregado de uma classe para outra qualquer

Conhecidos os tempos médios

$$\theta_{ab}, \theta_{bc}, \dots, \theta_{jk}, \theta_{kl}$$

que um empregado deve permanecer em cada classe, é fácil calcular o tempo total necessário para passar de uma classe para outra qualquer:

$$\theta_{ik} = \theta_{ij} + \theta_{jk} \quad (7)$$

Em particular, da classe inicial para a final temos

$$\theta_{al} = \theta_{ab} + \theta_{bc} + \dots + \theta_{jk} + \theta_{kl} \quad (8)$$

35) Número de empregados que podem atingir a classe final

Sendo W a vida média funcional de cada empregado da classe inicial até a final, a proporção de empregados que chegarão à classe final será

$$\gamma = \frac{W}{\theta_{al}} \quad (9)$$

36) Método de cálculo

Consideremos agora uma carreira já constituída há algum tempo, que é o caso mais geral.

Temos que levar em conta as possibilidades de acéso dos empregados que já a integram e as de cada novo empregado que nela ingressar: o ingresso destes novos empregados só sendo possível na classe inicial. Não é, portanto, levada em linha de conta a possibilidade de transferência de uma carreira para outra, possibilidade esta aliás praticamente muito reduzida.

- a) pela aposentadoria compulsória (aos 68 anos de idade)
- b) pela aposentadoria facultativa, ao serem completados 35 anos de serviço;
- c) pela morte; o número provável de vagas correspondentes pode ser calculado pelas tabelas de sobrevivência e mortalidade.

II) Conhecido V_l , tem-se imediatamente o número de promoções P_{kl} da classe ante-final k para a final l :

$$P_{kl} = \sum_e^l V_e \quad V = V_e \quad (2)$$

III) Dentro do prazo T considerado, a probabilidade de acesso W_{kl} de um empregado qualquer da classe k para a classe l é

$$(I)_{kl} = \frac{P_{kl}}{N_k - V_k} \quad (3)$$

IV) A quantidade média anual m_{kl} de vagas na classe l , ou o número médio anual de promoções da classe k para a classe l é

$$m_{kl} = \frac{P_{kl}}{T} \quad (4)$$

V) O intervalo médio t_{kl} entre duas promoções consecutivas da classe k para l é

$$t_{kl} = \frac{l}{m_{kl}} \quad (5)$$

VI) O tempo médio θ_{kl} que um empregado deve aguardar na classe k para ser promovido à classe l é

$$\theta_{kl} = \frac{t_{kl}}{2} (N_k - V_k + l) \quad (6)$$

V_k sendo o número provável de vagas a se verificar na classe k , no período T , sendo calculado do mesmo modo que V_l .

VII) Conhecidos V_l e V_k , números prováveis de vagas entre funcionários das classes k e l , pode-se calcular o número de promoções da classe j para k

$$P_{jk} = V_k + V_l \quad (2)$$

VIII) Como no caso anterior, a probabilidade de acesso da classe j para k é

$$(I)_{jk} = \frac{P_{jk}}{N_j - V_j} \quad (3)$$

sendo N_j o número de ocupantes da classe j .

A quantidade média anual de vagas na classe k , ou o número médio anual de promoções de j para k é

$$m_{jk} = \frac{P_{jk}}{T} \quad (4)$$

IX) A repetição do processo acima permite chegar até os números correspondentes à classe inicial.

X) Conhecidos os tempos médios θ_{ab} , θ_{bc} , ... θ_{kl} de permanência em cada classe, o tempo médio total necessário para que um mesmo empregado passe da classe inicial para a final é

$$\theta_{al} = \theta_{ab} + \theta_{bc} + \dots + \theta_{kl} \quad (8)$$

fórmula pela qual se pode também calcular o tempo necessário para passar de uma classe qualquer para outra qualquer.

XI) A percentagem de empregados da classe inicial que atingem a final é

$$\gamma = \frac{W}{\theta_{al}} \times 100 \quad (9)$$

Nota: Mais adiante são apresentados alguns exemplos destes cálculos.

37) Observações sobre o cálculo

Para calcular as aposentadorias compulsórias e a mortalidade é necessário o conhecimento das idades dos diversos funcionários; este dado em geral não figura nas tabelas de antiguidade publicadas de acordo com a lei, das quais constam somente o tempo de classe e o tempo total de serviço. A idade pode ser obtida aparelhando-se convenientemente o serviço de pessoal para esse fim. Na falta deste elemento, e possuindo as listas de antiguidade, bem como aproximadamente a idade de ingresso na classe inicial da carreira, é possível calcular com certa aproximação a idade de cada empregado, e com este dado obter o tempo necessário para aposentadoria, bem como os dados que figuram nas tabelas de sobrevivência e mortalidade.

38) Os princípios apresentados e as tabelas estatísticas permitem determinar também a proporção que deve existir entre o número de lugares de cada uma das classes de uma determinada carreira.

É razoável admitir que todos os empregados da classe inicial de uma carreira possam atingir a uma determinada classe, cuja remuneração seja suficiente para as necessidades do sustento de uma família normal; os quadros devem, pois, ser organizados de modo que todos os empregados que não tenham a sua carreira interrompida pela morte ou outro motivo possam chegar a essa determinada

classe, que não é necessariamente a classe final. Tal classe deve ser determinada à vista das estatísticas de custo de vida.

Dessa classe intermédia, à qual todos poderão atingir, até a classe inicial, podem as promoções ser calculadas em face das tabelas de sobrevivência e mortalidade; da classe intermédia considerada até à final devem ser obedecidos outros critérios.

Na legislação atual as promoções são feitas por antiguidade e por merecimento até à classe ante-final, e desta para a final por merecimento somente; podemos, portanto, admitir que à classe ante-final é que devem ter acesso todos os funcionários de cada carreira. No cálculo teórico seguinte admitimos este critério, que nada tem de absoluto e que deverá ser modificado de acordo com a espécie das carreiras, o custo da vida, etc.

Suponhamos uma carreira constituída das classes

a, b, c ... i, ... k, l

À classe ante-final k deverão poder chegar todos os empregados que ingressam na classe inicial a ; à classe final poderá chegar somente um certo número de empregados, conforme o critério adotado pelos organizadores da carreira.

Seja I_u a idade média de ingresso na classe a e seja I_l a idade média de promoção de k para l ; o tempo médio de serviço total de cada empregado será

$$(I_l - I_a) + U_l$$

U_l sendo o tempo médio de permanência na classe l .

O tempo

$I_l + U_l$ deve ser no máximo igual a 68 anos, que é o limite de idade para serviço ativo.

A idade I_u oscila entre 20 e 35 anos.

Existindo n classes, o tempo médio de permanência em cada classe será

$$\frac{I_l - I_a + U_l}{n}$$

e si o tempo de permanência na última classe é igual à das outras, temos

$$\frac{I_l - I_a + U_l}{n} = U_l$$

donde

$$U_l = \frac{I_l - I_n}{n - l} \quad (10)$$

ou, sendo

$$I_i + U_i = 68$$

$$U_i = \frac{68 - I_a}{n} \quad (11)$$

Conhecido o número de classes, a idade de ingresso e a idade limite (68 anos), podemos calcular o tempo médio de permanência em cada classe, pelas fórmulas (10) ou (11).

Exemplo:

Número de classes $n = 6$

Idade média de ingresso na classe inicial $I_a = 25$ anos

$$U_i = \frac{68 - 25}{6} = 7.17 \text{ anos} \quad (11)$$

Analogamente podemos obter os valores da tabela seguinte para diversos números de classes na carreira, admitida a idade de ingresso na classe inicial como sendo de 25 anos:

Número de classes	Permanência média em cada classe
3	14.35 anos
4	10.75
5	8.60
6	7.17
7	6.14
8	5.37

A proporção de lugares em cada classe, em relação à inicial pode ser obtida pelas tabelas de sobrevivência; assim, para uma carreira de 6 classes nas condições acima indicadas, devemos ter para 100 empregados na classe inicial:

1ª classe	100
2ª .. sobrevivência no fim de 7.17 anos x 100	
3ª .. " " " 2 x 7.17 anos x 100	
4ª .. " " " 3 x 7.17 anos x 100	
5ª .. " " " 4 x 7.17 anos x 100	
6ª .. "	arbitrário

Si a idade média inicial fôsse de 25 anos, deveríamos, pois, ter a sobrevivência para as idades seguintes:

- 1ª) 25 anos
- 2ª) $25 + 7 \cdot 17 = 32$ anos aproximadamente
- 3ª) $25 + 2 \times 7 \cdot 17 = 39$ anos aproximadamente
- 4ª) $25 + 3 \times 7 \cdot 17 = 47$ anos aproximadamente
- 5ª) $25 + 4 \times 7 \cdot 17 = 54$ anos aproximadamente
- 6ª) $25 + 5 \times 7 \cdot 17 = 61$ anos aproximadamente

Para homens, no Distrito Federal e em outras capitais do Brasil, temos as seguintes sobrevivências segundo Bulhões Carvalho (Estatística).

(0 anos 100)	
25	65.814
32	60.779
39	54.781
47	46.333
54	37.794
61	28.512

Referindo os números acima a 100 para 25 anos de idade temos

25.....	100.00
32	92.30
39	83.20
47.....	70.10
54.....	57.40
61	43.30

Assim, sendo de 100 o número de lugares na classe inicial, os das classes seguintes devem ser os indicados na última tabela. Caso a classe final tenha menos de 43 lugares, devido ao critério adotado na organização da carreira, os lugares suprimidos na classe final devem ser aumentados na classe anti-final.

Para uma carreira cujo total de empregados deva ser de 100 homens, obtemos os coeficientes seguintes, proporcionais aos da última tabela:

1ª classe	22.40
2ª	20.70
3ª	18.64

4ª	15.70
5ª	12.86
6ª	<u>9.70</u>
	100.00

Caso se tenha a organizar um quadro de 120 homens, teremos:

1ª classe	$\frac{22.40}{100} \times 120$	<i>aprox. 27</i>
2ª classe	$\frac{20.70}{100} \times 120$	<i>aprox. 25</i>
3ª classe	$\frac{18.64}{100} \times 120$	<i>aprox. 22</i>
4ª classe	$\frac{15.70}{100} \times 120$	<i>aprox. 19</i>
5ª classe	$\frac{12.86}{100} \times 120$	<i>aprox. 15</i>
6ª classe	$\frac{9.70}{100} \times 120$	<i>aprox. $\frac{12}{120}$</i>

39) Tabelas de sobrevivência e mortalidade

No exemplo anterior e nas aplicações que se seguem, utilizámos as táboas organizadas por Bulhões Carvalho (*Estatística*, pag. 281 e seguintes) relativas à sobrevivência e mortalidade no Distrito Federal e em várias capitais de estados brasileiros, as quais são baseadas no recenseamento de 1940.

Novas estatísticas, detalhadas em relação aos locais de trabalho, às categorias sociais e econômicas, permitirão certamente maior aproximação nos cálculos.

Considerando a aproximação que se pode esperar das estatísticas empregadas e dos métodos de cálculos que delineámos, em lugar de considerar as idades dos empregados de ano em ano, considerámos nas aplicações seguintes essas idades divididas em grupos de cinco anos (20-24, 25-29, 30-34 etc.).

Para período de referência (*T*, §29 e seguintes) adotámos sempre dez anos.

A seguir apresentamos uma tabela de sobrevivência, para idades de 20 a 69 anos, baseada nas de Bulhões Carvalho. Assim, na “*Estatística*, pag. 281 a 283, “Táboas de sobrevivência e de mortalidade no Distrito Federal e em várias capitais”, encontramos:

<i>Idade</i>	<i>Número de vivos</i>
	<i>Homens</i>
Menos de 1 ano	100.000
1 ano	81.832

.....	
.....	
20 anos	63.773
21 anos	63.013
22 anos	62.218
23 anos	61.402
24 anos	60.602
.....	
.....	
68 anos	15.995
69 anos	14.875

Para o grupo de 20 a 24 anos de idade temos

(20)	63.773
(21)	63.013
(22)	62.218
(23)	61.402
(24)	60.602
Soma	311.008

Média

$$311.008 : 5 = 62.202 \text{ vivos}$$

Analogamente calculámos as sobrevivências para os grupos 25-29, 30-34, ... 65-69 anos:

<i>Idade</i>	<i>Sobrevivência</i>
20 – 24	62.202
25 – 29	58.115
30 – 34	54.642
35 – 39	50.573
40 – 44	46.096
45 – 49	40.991
50 – 54	35.622
55 – 59	29.661

60 – 64	23.416
65 – 69	17.165
e também 70 – 44	11.391
75 – 79	6.480

As diferenças entre as sobrevivências dos diversos grupos permitem calcular a mortalidade durante o tempo necessário para passar de um grupo a outro. Assim, admitindo o período de dez anos, o grupo 20-24 nesses dez anos deve sofrer uma perda

$$\begin{array}{r} 62.202 \\ - 54.642 \\ \hline 7.560 \end{array} \quad \begin{array}{l} (20 - 24) \\ (30 - 24) \end{array}$$

Assim, dos vivos entre 20 e 24 anos devem morrer nos próximos dez anos

$$\frac{7.560}{62.202} = 12,16\%$$

e devem sobreviver

$$100.000 - 12.16 = 87.84\%$$

Análogamente podemos calcular as sobrevivências e mortalidades para cada um dos grupos de cinco anos dentro do período de dez anos mais próximos.

Assim foi organizada a tabela seguinte, que servirá de base para cálculos que se seguem, a título de exemplo.

Tabela de sobrevivência e mortalidade

Idade por grupos	No fim de dez anos	
	Sobrevivência	Mortalidade
20 – 24 anos	87.84%	12.16%
25 – 29 anos	87.02	12.98
30 – 34 anos	84.90	15.10
35 – 39 anos	82.74	17.26
40 – 44 anos	77.50	22.50
45 – 49 anos	72.35	27.65
50 – 54 anos	65.72	34.28
55 – 59 anos	57.90	42.10
60 – 64 anos	48.60	51.40
65 – 69 anos	37.80	62.20

40) Exemplos

Carreira de *Engenheiro*, da E. F. Central do Brasil; dados do Boletim do Pessoal, nº 98, pag. 2221 e seguintes.

Não possuindo informações precisas sobre a idade de cada engenheiro, admitiremos que a idade de cada um é igual ao tempo de serviço mais 21 anos (7.670 dias).

Obtemos assim os resultados que se seguem, seguindo o método de cálculo do § 36.

O “Boletim do Pessoal nº 98” indica as antiguidades de classe e de serviço até 30 de Abril de 1939. Esta será a data de referência (tempo zero).

Desse boletim obtemos os seguintes dados:

Classe N – final

Tempo de serviço (anos)	Quantidade de empregados	Idade média (anos)
35 a 39	1	58
30 a 34	3	53
25 a 29	4	48
20 a 24	4	43
15 a 19	4	38
10 a 14	2	33
5 a 9	0	–
	18	

Classe M

30 a 34	1	53
25 a 29	3	48
20 a 24	8	43
15 a 19	6	38
10 – 14	2	33
5 a 9	0	–
	20	

Classe L

35 a 39	0	–
30 a 34	1	53
25 a 29	3	48

20 a 24	8	43
15 – 19	13	38
10 – 14	15	33
	<u>40</u>	

Classe K

35 a 39	1	58
30 a 34	0	53
25 a 29	0	48
20 a 24	4	43
15 – 19	3	38
10 – 14	17	33
5 – 9	4	28
	<u>36</u>	

Nota – A classe K conta 6 interinos, num total de 42 empregados.

Os interinos não estão incluídos no quadro acima.

Para o cálculo, os números de ocupantes das diversas classes são

$$N_N = 18 \quad N_M = 20 \quad N_L = 40 \quad N_K = 36$$

O período considerado para o cálculo é $T = 10$ anos

I) Classe N

Dentro do período de 10 anos não haverá aposentadorias compulsórias por limite de idade (68 anos).

Por aposentadorias por tempo de serviço (35 anos) são possíveis:

no grupo de 35 a 39 anos de serviço.....	1 vaga
no grupo de 30 a 34 anos de serviço.....	3 vagas
no grupo de 25 a 29 anos de serviço.....	<u>4 vagas</u>
total... ..	8 vagas

Além destas, são possíveis as seguintes vagas por morte, de acordo com a tabela de mortalidade do § 39:

<i>Idade</i>	<i>Funcionários</i>	<i>Vagas a esperar</i>
43	4	$4 \times 0.225 0 = 0.900 0$
38	4	$4 \times 0.172 6 = 0.690 4$
33	2	$2 \times 0.151 0 = 0.302 0$
		<hr/> 1.892.4

O total de vagas a esperar na classe N, dentro de dez anos, é, pois, teoricamente de

$$V_N = 8 + 1.892,4 = 9.892,4 \text{ vagas}$$

II) O número provável de promoções da classe M para N nos dez anos considerados é, pois, de

$$P_{MN} = V_N = 9.892,4$$

III) A probabilidade de acesso de um empregado qualquer da classe M para N é

$$\omega_{MN} = \frac{P_{MN}}{N_M - V_M}$$

O número V_M de vagas na classe M, é

Por limite de idade (68 anos).....zéro

Por tempo de serviço (35 anos):

no grupo de 30 a 34 anos de serviço.... 1 vaga

no grupo de 25 a 29 anos de serviço.... 3 vagas

4 vagas

Por morte

<i>Idade</i>	<i>Funcionários</i>	<i>Vagas</i>
43	8	$8 \times 0.2250 = 1.8000$
38	6	$6 \times 0.1726 = 1.0356$
33	2	$2 \times 0.1510 = 0.3020$
		<u>3.1376</u>

O total de vagas a esperar na classe M é, pois

$$V_M = 4 + 3.1376 = 7.1376 \text{ vagas}$$

A probabilidade de acesso de um empregado qualquer da classe M é, portanto

$$\omega_{MN} = \frac{9.892,4}{20 - 7.1376} = 76,9\%$$

IV) O número médio anual de promoções da classe M para N é

$$m_{MN} = \frac{V_N}{T} = \frac{9.892,4}{10} = 0.989 \text{ promoções}$$

V) O intervalo médio entre duas promoções consecutivas de M para N é

$$i_{MN} = \frac{1}{m_{MN}} = \frac{1}{0.989} = 1.12 \text{ anos}$$

VI) O tempo médio que um empregado deve aguardar na classe M para promoção a N é

$$\theta_{MN} = \frac{I_{MN}}{2} (N_M - V_M + 1) = \frac{1.12}{2} \times (20 - 7,1376 + 1) = 7.8 \text{ anos}$$

Continuando com o mesmo método, calculamos sucessivamente os valores para as classes L e K, obtendo os resultados seguintes:

Número de promoções dentro de dez anos

Da classe L para M	17.030
Da classe K para L.....	27.339

Probabilidade de acesso

Da classe L para M	57,4%
Da classe K para L.....	93,4%

Número médio anual de promoções

Da classe L para M	1.703
Da classe K para L.....	2.734

Intervalo médio entre duas promoções consecutivas

Da classe L para M	0.587 anos
Da classe K para L.....	0.366 anos

Tempo médio de permanência de um empregado

Na classe L	9.00 anos
Na classe K	5.54 anos

Os tempos médios de permanência em cada classe, para promoção à imediatamente superior são, conforme calculado:

$$\theta_{KL} = 5.54 \text{ anos}$$

$$\theta_{LM} = 9.00 \text{ anos}$$

$$\theta_{MN} = 7.80 \text{ anos}$$

Donde obtemos

$$\theta_{KM} = 5.54 + 9.00 = 14.54 \text{ anos}$$

$$\theta_{KN} = 5.54 + 9.00 + 7.80 = 22.34 \text{ anos}$$

$$\theta_{LN} = 9.00 + 7.80 = 16.80 \text{ anos}$$

que são os tempos médios necessários para passar de classe K para L, K para M, L para N, etc. Temos assim o seguinte quadro:

Tempo necessário para promoção

Da classe	Para a classe		
	L	M	N
K	5.54	14.54	22.34
L	–	9.00	16.80
M	–	–	7.80

Verificando pelas tabelas de sobrevivência e mortalidade qual deva ser o número de sobreviventes da classe K no fim de 5.54 anos, 14.54 anos, 22.34 anos, podemos obter a percentagem de ocupantes da classe K que devem atingir as classes L, M, N.

Com este processo achamos que, dos 36 atuais ocupantes da classe K,

90% devem chegar a L

73% devem chegar a M

57% devem chegar a N

e analogamente achamos os seguintes resultados para os atuais ocupantes das classes L e M:

dos 40 empregados da classe L,

82% devem chegar a M

68% devem chegar a N

e dos 20 ocupantes da classe M

85% devem chegar a N.

VI – Conclusões

1) O sistema a que está sujeito o funcionário público, e que regula a sua remuneração e as suas promoções representa um modo de solucionar o problema fundamental das relações entre o empregador – que no caso é o Governo – e o empregado. Esse problema básico é o da adequada remuneração de serviços, ou seja o dos salários.

II) No salário, o que importa é o seu valor real, que representa o poder aquisitivo. Este valor real depende da produção total do País, pois a essa produção corresponde maior ou menor quantidade de mercadorias oferecidas pela mesma quantia em dinheiro. O salário deve, portanto, ser reajustado periodicamente de acordo com as flutuações do custo da vida; a remuneração dos empregados públicos deve ser controlada pela estatística de custo da vida.

III) Na operação de serviços industriais o Estado deve portar-se tanto quanto possível como um empregador particular, especialmente quanto aos empregados das carreiras profissionais.

A remuneração desses funcionários deve obedecer aos princípios que regem os salários nas indústrias: princípio da proporcionalidade da remuneração ao valor da contribuição de empregado e princípio da raridade relativa da mão de obra em face das disponibilidades do capital e das necessidades da indústria.

IV) Deve ser considerado no serviço do Governo o emprêgo em maior escala dos sistemas de pagamento pelo resultado do trabalho (salários por tarefa, métodos de prêmios).

V) O acesso do funcionário público aos cargos de melhor remuneração dentro da sua carreira, ou a sua promoção, obedece a dois critérios: o da antiguidade e o do merecimento, subordinados ambos à existência de vagas a serem preenchidas.

A verificação da antiguidade é simples; a classificação por merecimento apresenta dificuldades sérias. A determinação de efetuar promoções somente quando existem vagas é justificada pela conveniência de manter as despesas de pessoal dentro de certos limites.

VI) O critério da promoção por antiguidade indica a conveniência da redução ao mínimo do número de quadros do funcionalismo, que deverão, si possível, ser reunidos em um quadro único para o efeito de promoções segundo esse critério. A fusão dos quadros permitirá oferecer a todos os empregados acesso por antiguidade em condições semelhantes.

VII) Para as promoções por merecimento é também indicada a conveniência da fusão dos quadros.

O sistema atual de apreciação do merecimento dos funcionários públicos deve ser simplificado.

VIII) A atual organização do serviço público, no que se refere a pessoal, e especialmente a empregados de carreiras profissionais, poderá ser modificada de acordo com as normas seguintes:

- organização de carreiras nos moldes atuais, constituídas de classes sucessivas, a cada classe pertencendo todos os cargos do mesmo padrão de vencimentos;

para cada carreira sendo determinados os limites inferior e superior do padrão de vencimentos;

- fusão de todas as classes de mesmo padrão de vencimentos em uma só, ou no menor número possível, para o efeito de promoções por antiguidade ou por merecimento;
- classificação das funções em padrões de remuneração análogos aos padrões dos cargos, em cada serviço ou repartição, de acordo com a importância, responsabilidade e exigências técnicas de cada função;
- remuneração do funcionário pelo padrão da função que estiver desempenhando, a não ser quando este seja inferior ao padrão do seu cargo efetivo, que então prevalecerá;
- promoção por merecimento somente de funcionários que estiverem desempenhando funções de padrão superior ao dos seus respectivos cargos.

Deve assim ser realçada a importância das funções.

IX) A possibilidade de acesso nas carreiras é tão importante quanto a remuneração atribuída a cada cargo.

A estatística aplicada permite estabelecer a proporcionalidade entre os números de lugares das várias classes constituintes de uma carreira de modo a proporcionar aos funcionários que integram essas classes possibilidades de acesso de acordo com as responsabilidades e exigências dos serviços.

Referências bibliográficas

SALÁRIOS – Encyclopaedia Britannica.

SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO – A organização dos serviços industriais do Estado – Do autor.

ESTATÍSTICA – *Estatística – Método e Aplicação* – De Bulhões Carvalho.

RSP

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

Adriana Coser Gutiérrez

Adriana de Andrade Mesquita

Aleksandra Pereira dos Santos

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Alexandre Queiroz Guimarães

Allan Nuno Alves de Sousa

Almir Mendes da Silva

Ana Carolina Silva Andrada

Ana Luiza Melo Aranha

Andréa Marcondes de Freitas

Ângela da Silva Ferreira

Ângela Maria de Lourdes D. de Lima

Ângelo Marcos Queiroz Prates

Antônio Eduardo de Albuquerque Junior

Antônio Fernandes Soares Netto

Antônio Roberto Ramos Nogueira

Breyner Ricardo de Oliveira

Camila Romero Lameirão

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Carlos Henrique Rodrigues

Catarina Cecília Odelius

Cecília Olivieri

Claudia Cristina Muller

Cláudia Feres Faria

Cláudio Djissey Shikida

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Daniel de Aquino Ximenes

Danilo Nolasco Cortes Marinho

Denilson Bandeira Coêlho

Diogo Ribeiro da Fonseca

Edney Cielici Dias

Eduardo Granha Magalhães Gomes

Eleonora Schettini Martins Cunha

Élida Graziane Pinto

Elizabeth Pazito Brandão

Emerson Urizzi Cervi

Ernesto Seid

Fábio Ferreira Batista

Fabrcio Vieira dos Santos

Feliciano de Sá Guimarães

Felipe de Moraes Borba

Felipe de Paula

Fernando de Souza Coelho

Flávia de Paula Duque Brasil

Francisco Ricardo Duarte

Frederico Poley Martins Ferreira

Gabriela Spanghero Lotta
Gildete Dutra Emerick
Gilmar Souza Santos
Gustavo Pereira Angelim
Helena Correa Tonet
Hélio Lemes Costa Júnior
Hironobu Sano
Hisakhana Pahoona Corbin
Igor Nogueira Calvet
Ivan Beck Ckagnazaroff
James Batista Vieira
João Henrique Pederiva
Joelmo Jesus de Oliveira
Jorge Antônio Menna Duarte
José Mendes de Oliveira
Julia Maurmann Ximenes
Júlio Cesar Andrade de Abreu
Kleber Chagas Cerqueira
Laís Silveira Costa
Lamartine Vieira Braga
Laura da Veiga
Laura Ibiapina Parente
Léa G. Souk
Leila Giandoni Ollaik
Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Letícia Godinho de Souza
Lizandra Serafim
Lorena Madruga Monteiro
Luanna Sant'anna Roncaratti
Luciana de Barros Jaccoud
Luis Eduardo Aragón Vaca
Luís Sérgio de Oliveira Araújo
Lyara Apostólico

Marcelo Araújo
Marcelo Gomes Larratea
Marcelo Kunrath Silva
Márcia Cristina Gomes da Rocha
Marcos Vinicius Pó
Maria Cecília Prates Rodrigues
Maria Celina D'Araújo
Maria da Conceição Calmon Arruda
Maria de Fátima Bruno de Faria
Maria do Carmo de Lacerda Peixoto
Maria do Socorro Sousa Braga
Maria Júlia Pantoja
Maria Lúcia Lopes da Silva
Maria Tereza Aina Sadek
Mariana Batista da Silva
Marília Silva de Oliveira
Marisa Silva Amaral
Marta Ferreira Santos Farah
Marta Maria Assumpção Rodrigues
Mauro César da Silveira
Mauro Guilherme Maidana Capelari
Moisés Villamil Balestro
Murilo Cassio Xavier Fahel
Natália Guimarães Duarte Sátyro
Natália Massaco Koga
Nelson do Vale Oliveira
Oscar Adolfo Sanchez
Otávio Martins Maia
Otávio Prado
Pedro Assumpção Alves
Pedro Carlos Resende Junior
Rafael Silveira e Silva
Rebecca Neaera Abers

Regina Sílvia Pacheco
Reginaldo de Jesus Carvalho Lima
Reginaldo Nogueira
Renato Cader da Silva
Renato Jorge Brown Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Corrêa Gomes
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão
Rita de Cássia Costa da Silva
Roberto Campos da Rocha Miranda
Roberto Rocha Coelho Pires
Ronaldo Alves Nogueira
Rosana Denaldi
Rubens de Oliveira Martins
Sandra Oliveira Teixeira
Sandro Trescastro Bergue

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa
Shirlena Campos de Souza Amaral
Simone Portella Teixeira de Mello
Soraya Monteiro Brandão
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Tatiane Paschoal
Telma Maria Gonçalves Menicucci
Thiago Bernardo Borges
Thiago Dias Costa
Trajano Augustus Tavares Quinhões
Vanderson Gonçalves Carneiro
Vanessa Elias de Oliveira
Vitor Leal Santana
Viviane Petinelli e Silva
Zenith Nara Costa Delabrida

Índice alfabético – Vol. 65

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – Enap

Índice alfabético - autor

BELTRÃO, Luiz. RSP Revisitada – Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 115-126, jan./mar. 2014.

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibitiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “Weberiano” sobre o crescimento econômico. Tradução de Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 407-437, out./dez. 2014.

GRAMACHO, Wladimir G.. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 49-64, jan./mar. 2014.

GUERRA, José Augusto. RSP Revisitada – O mito da impessoalidade na redação oficial. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 245-257, abr./jun. 2014.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 493-515, out./dez. 2014.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 439-461, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 463-492, out./dez. 2014.

MACHADO, Carlos Dodsworth. RSP Revisitada – Considerações sobre o problema migratório. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 383-391, jul./set. 2014.

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 517-544, out./dez. 2014.

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

REZENDE, Ernani da Mota. RSP Revisitada – As carreiras profissionais no serviço público. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 545-591, out./dez. 2014.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT’ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Índice alfabético – assunto

Accountability

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

Acesso à Informação

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT’ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Administração da Educação

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

Administração Estadual

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

Administração Federal

GRAMACHO, Wladimir G.. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 1, p. 49-64, jan./mar. 2014.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 4, 439-461, out./dez. 2014.

Administração Municipal

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

Administração Pública

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “Weberiano” sobre o crescimento econômico. Tradução de Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 4, p. 407-437, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

REZENDE, Ernani da Mota. RSP Revisitada – As carreiras profissionais no serviço público. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 65, n. 4, 545-591, out./dez. 2014.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Agente Público

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “Weberiano” sobre o crescimento econômico. Tradução de Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 407-437, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

Avaliação de Desempenho

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

BELTRÃO, Luiz. RSP Revisitada – Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 115-126, jan./mar. 2014.

Avaliação de Programas

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

Burocracia

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “Weberiano” sobre o crescimento econômico. Tradução de Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 407-437, out./dez. 2014.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014.

LOPEZ, Félix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012). *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

REZENDE, Ernani da Mota. RSP Revisitada – As carreiras profissionais no serviço público. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 545-591, out./dez. 2014.

Cargo em Comissão

LOPEZ, Félix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014.

Cidadania

ROMERO, Henrique Huguene; SANT’ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Ciência e Tecnologia

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

Comprometimento Organizacional

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual

no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

Comunicação

GUERRA, José Augusto. RSP Revisitada - O mito da impessoalidade na redação oficial. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 245-257, abr./jun. 2014.

Comunicação Social

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Comunicação Pública

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Contabilidade Pública

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

Controle Social

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Democracia

GRAMACHO, Wladimir G.. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 49-64, jan./mar. 2014.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

Desenvolvimento Socioeconômico

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

Direito do Menor

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

Discricionariedade

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 493-515, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

Educação

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

Educação a Distância

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

Educação Básica

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

Educação Corporativa

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

Eficácia

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Eficiência

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Ensino Público

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

Estudo de Caso

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibitiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014.

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

NASCIMENTO, Aparecida Lourdes do; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 199-226, abr./jun. 2014.

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Gestão do Conhecimento

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

Governabilidade

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

Governança Corporativa

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

Governança de TI

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de

sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

Implementação

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

Indicador de Desempenho

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Inovação

OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2014.

Meio de Comunicação

BELTRÃO, Luiz. RSP Revisitada – Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 115-126, jan./mar. 2014.

Migração

MACHADO, Carlos Dodsworth. RSP Revisitada – Considerações sobre o problema imigratório. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 383-391, jul./set. 2014.

Monitoramento

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

Mortalidade Infantil

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

Opinião Pública

GRAMACHO, Wladimir G.. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 49-64, jan./mar. 2014.

Ouvidoria

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

Participação Social

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

Pesquisa

GRAMACHO, Wladimir G.. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 49-64, jan./mar. 2014.

Plano de Desenvolvimento

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

Poder Judiciário

ROMERO, Henrique Hugueneu; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014.

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Política Cultural

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

Política de Saúde

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

Política Educacional

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

Política Social

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes

públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 517-544, out./dez. 2014.

Políticas Públicas

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “Weberiano” sobre o crescimento econômico. Tradução de Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 407-437, out./dez. 2014.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, 493-515, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul./set. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

Povo Indígena

BELTRÃO, Luiz. RSP Revisitada – Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 115-126, jan./mar. 2014.

Programa Social

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2014.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

Receita Pública

BORINELLI, Benilson *et al.* Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 335-354, jul./set. 2014.

Rede Social

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

Reforma Administrativa

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Reforma Judiciária

SENA, Gabriel Astoni. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2014.

Relações Públicas

BELTRÃO, Luiz. RSP Revisitada – Avaliação do rendimento na divulgação governamental: a experiência da Funai. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 115-126, jan./mar. 2014.

Rotatividade

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014.

Saúde

CASSIANO, Angélica Capellari Menezes *et al.* Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 227-244, abr./jun. 2014.

Sistema Único de Saúde

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/Minas Gerais (Pro-Hosp). *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 65-85, jan./mar. 2014.

Sociedade Civil

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 2, p. 137-162, abr./jun. 2014.

Sociedade da Informação

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

Tecnologia da Informação

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 321-334, jul./set. 2014.

CUNHA, Marcelo Silva; NETO, João Souza. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 3, p. 355-381, jul./set. 2014.

Transparência Governamental

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar. 2014.

Zona Rural

PASSADOR, Cláudia Souza; LOPES, José Eduardo Ferreira. Educação do campo no Estado de São Paulo: análise do nível de ruralidade das escolas no desempenho escolar. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília: Enap, v. 65, n. 1, p. 87-113, jan./mar. 2014.

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - *Comentários ao Editor*.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença *Creative Commons* (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

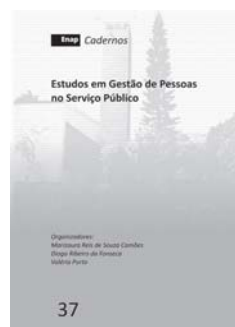
CADERNO EIAPP – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO DEMOCRÁTICO: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA

O livro reúne textos sobre o restabelecimento e aprofundamento das instituições democráticas nos países da América Latina. Produzido por dirigentes e técnicos envolvidos com o planejamento governamental em seus países, as contribuições se distinguem pela atualidade e sentido prático. O objetivo é colaborar com o fortalecimento das instituições estatais responsáveis pelo planejamento estratégico, bem como resgatar o planejamento no ambiente da democracia.



CADERNO ESTUDOS EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

O Caderno reúne cinco artigos que tratam de temáticas centrais no atual contexto da gestão de pessoas, abordando técnicas de análise da força de trabalho e de gestão de políticas de capacitação e de saúde do trabalhador. Os artigos são provenientes de trabalhos de conclusão de curso de servidores participantes da segunda e terceira edições do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, desenvolvido pela Enap. O conhecimento produzido por servidores públicos tem a possibilidade de apontar os avanços teóricos e práticos necessários para a sua efetiva modernização no ambiente específico do setor público brasileiro.



INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA REFLEXÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL.

O estudo investiga os fatores relevantes que possam explicar o dinamismo da inovação no setor público, tomando como referencial analítico as 98 iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação no período de 2004 (9ª Edição) a 2012 (17ª Edição). O Concurso, realizado anualmente pela Enap, visa incentivar a implementação e a disseminação de práticas inovadoras na gestão pública, por meio da premiação e divulgação dessas iniciativas.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 65 – 2014

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34 36 37 38

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a Enap.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e teclae Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a Enap.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.enap.gov.br

publicacoes@enap.gov.br