

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Mestrado em Ciência Política

**A TIPOLOGIA DE DOWNS PARA AGENTES BUROCRÁTICOS:**

**uma análise empírica**

Clarice Gomes de Oliveira

CLARICE GOMES DE OLIVEIRA

**A TIPOLOGIA DE DOWNS PARA AGENTES BUROCRÁTICOS:**

**uma análise empírica**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. Paulo Calmon

Brasília

2007

CLARICE GOMES DE OLIVEIRA

**A TIPOLOGIA DE DOWNS PARA AGENTES BUROCRÁTICOS:**

**uma análise empírica**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de mestre.

Aprovada em \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Paulo Du Pin Calmon, Ph.D (ORIENTADOR)  
Universidade de Brasília

---

Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa, Ph.D  
Universidade de Brasília

---

Prof. Márcio André de Carvalho, Ph.D  
Fundação Getúlio Vargas/Escola Nacional de Administração Pública e de Empresas

## AGRADECIMENTOS

À ENAP e às pessoas que me auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas de trabalho que me apoiaram e me ajudaram ao longo dos últimos meses.

Ao meu orientador e membros da banca, pelas sugestões para o aprimoramento do estudo.

À minha mãe pela leitura e correções do texto.

Em especial, agradeço ao meu marido, que me apoiou incondicionalmente, aturou a minha ausência e as noites mal-dormidas, solucionou os problemas de *software* e impressão, colaborou com as tabelas e correções do texto e checagem de resultados até o último minuto, cuidou da casa e de mim. Leonardo, em especial, muito obrigada.

*“Fazer uma tese significa divertir-se, e a tese é como um porco: nada se desperdiça.”*

*Umberto Eco*

## RESUMO

OLIVEIRA, Clarice G. A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica.

O comportamento da burocracia é um tema que tem sido pesquisado sob diferentes abordagens teóricas. Esse trabalho analisa os servidores públicos federais brasileiros a partir da tipologia de agentes burocráticos elaborada por Anthony Downs (1967), que classifica os indivíduos em alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Com a aplicação de questionários a um grupo de servidores, buscou-se verificar a existência e/ou pertinência desse modelo. Os dados obtidos foram tratados pela técnica de análise de aglomerados. A classificação encontrada possui limites fluidos entre um perfil de burocrata e outro, pois os aglomerados formados combinam características de diferentes tipos de agentes burocráticos.

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

## **ABSTRACT**

OLIVEIRA, Clarice G. Downs' typology for bureaucratic agents: an empirical analysis.

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

Key-words: Bureaucracy. Downs. Typology. Cluster Analysis.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1	–	Características da burocracia weberiana.....	16
Quadro 2	–	Atributos do modelo composto de Wise para a postura da burocracia .....	39
Quadro 3	–	Tipologia dos agentes burocráticos .....	79
Quadro 4	–	Variáveis de pesquisa .....	82
Quadro 5	–	Lista de turmas onde foram aplicados questionários.....	87
Quadro 6	–	Perfis e afirmativas correspondentes .....	109
Quadro 7	–	Correlação de Pearson para os itens do perfil alpinista .....	111
Quadro 8	–	Correlação de Pearson para os itens do perfil conservador .....	113
Quadro 9	–	Correlação de Pearson para os itens do tipo advogado .....	114
Quadro 10	–	Correlação de Pearson para os itens do tipo militante .....	116
Quadro 11	–	Correlação de Pearson para os itens do tipo homem de Estado .....	117
Quadro 12	–	Escores médios dos tipos de agentes burocráticos por aglomerado .....	135
Quadro 13	–	Tipologia encontrada .....	141

### FIGURAS

Figura 1	–	Como fazer uma análise de aglomerados .....	89
Figura 2	–	Histograma do tempo de serviço .....	93
Figura 3	–	Tempo de serviço e sexo .....	94
Figura 4	–	<i>Boxplots</i> das variáveis .....	103

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre população economicamente ativa e servidores públicos – 1992/2004 .....	57
Tabela 2 – Evolução do quantitativo de servidores ativos por lotação – 1992/2006 .....	59
Tabela 3 – Escolaridade dos servidores públicos civis do poder executivo federal – 2006.	60
Tabela 4 – Nível de escolaridade exigido para os cargos do serviço público civil do poder executivo federal – 2006 .....	60
Tabela 5 – Número de servidores por faixa etária – 2006.....	61
Tabela 6 – Remuneração mensal dos servidores públicos civis do poder executivo federal segundo faixas salariais – Junho de 2006.....	62
Tabela 7 – Setor de lotação dos respondentes .....	94
Tabela 8 – Cargos e carreiras dos respondentes.....	96
Tabela 9 – Remuneração dos cargos ocupados .....	98
Tabela 10 – Escolaridade do cargo e salário inicial médio .....	99
Tabela 11 – Posse de cargo comissionado .....	99
Tabela 12 – Posse de cargo comissionado por tempo de serviço.....	100
Tabela 13 – Satisfação em relação ao trabalho segundo tempo de serviço.....	102
Tabela 14 – Medidas de posição por afirmativa (continua) .....	107
Tabela 15 – Escores do aglomerado A1 por item (continua) .....	120
Tabela 16 – Escores do aglomerado A2 por item.....	122
Tabela 17 – Escores do aglomerado A3 por item (continua) .....	123
Tabela 18 – Escores do aglomerado A4 por item.....	125
Tabela 19 – Escores do aglomerado A5 por item (continua) .....	126
Tabela 20 – Escores do aglomerado A6 por item (continua) .....	128
Tabela 21 – Valores médios por afirmativa segundo os aglomerados (continua).....	129
Tabela 22 – Faixas de tempo de serviço por aglomerado .....	136

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Quantitativo de servidores civis ativos e aposentados do poder executivo federal .....	58
Gráfico 2 –	Distribuição dos servidores públicos por sexo – 2006 .....	61
Gráfico 3 –	Aproveitamento dos questionários .....	92
Gráfico 4 –	Distribuição dos respondentes por sexo .....	92
Gráfico 5 –	Situação de vínculo dos respondentes .....	95
Gráfico 6 –	Escolaridade do cargo.....	97
Gráfico 7 –	Grau de satisfação em relação ao trabalho .....	101
Gráfico 8 –	Dispersão dos escores médios dos tipos de agentes burocráticos .....	135

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A1:	Aglomerado 1
A2:	Aglomerado 2
A3:	Aglomerado 3
A4:	Aglomerado 4
A5:	Aglomerado 5
A6:	Aglomerado 6
ABIN:	Agência Brasileira de Inteligência
BACEN:	Banco Central do Brasil
CAPES:	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD:	Cargo de direção em Instituições Federais de Ensino
DAS:	Cargo de Direção e Assessoramento Superior
DASP:	Departamento de Administração do Serviço Público
ENAP:	Escola Nacional de Administração Pública
FCT:	Função comissionada técnica
FG:	Função gratificada
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MARE:	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC:	Ministério da Educação
MPOG:	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU:	Ministério Público da União
PCC:	Plano de Classificação de Cargos
PEA:	População Economicamente Ativa
PGPE:	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
PPA:	Plano Plurianual
SIAPE:	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SRH:	Secretaria de Recursos Humanos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	15
2.1	A burocracia weberiana .....	15
2.2	O burocrata niskaniano .....	18
2.3	Wilson e a burocracia .....	23
2.4	Outras teorias sobre o comportamento da burocracia .....	28
2.5	Comentários finais .....	39
<b>3</b>	<b>A BUROCRACIA NO BRASIL</b> .....	41
3.1	Processo histórico e burocracia brasileira .....	41
3.2	Alguns números .....	56
3.3	Comentários finais .....	62
<b>4</b>	<b>A BUROCRACIA DE DOWNS</b> .....	63
4.1	A teoria da burocracia de Downs .....	63
4.2	Aplicações da tipologia de Downs .....	70
4.3	Uma outra abordagem .....	73
4.4	Comentários Finais .....	75
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	76
5.1	Definição do problema .....	76
5.2	Objetivos específicos e hipóteses de trabalho .....	78
5.3	Operacionalização da pesquisa .....	81
5.4	Processamento dos questionários e técnica de análise .....	88
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E ANÁLISES</b> .....	91
6.1	Perfil dos respondentes .....	91
6.2	Análise dos questionários .....	102
6.3	Downs e os questionários .....	109
6.4	Análise de aglomerados .....	118
6.5	A tipologia encontrada .....	130
6.6	Verificação das hipóteses .....	135
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	139
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	144
	<b>ANEXOS</b> .....	148

## 1 INTRODUÇÃO

O propósito desse trabalho é analisar um grupo de agentes dentro da burocracia brasileira, ou seja, um grupo de servidores públicos, a partir da tipologia de agentes burocráticos criada por Anthony Downs (1967), verificando a pertinência e/ou existência dessa tipologia.

“Agentes burocráticos” é o termo escolhido para se referir aos *bureaucratic officials* de Downs (*op. cit.*). O autor considera os burocratas um tipo de agente social. Aproveitando essa informação, optou-se por utilizar o termo agente burocrático, tirando o peso negativo da palavra burocrata e ressaltando o foco no indivíduo. O burocrata passa a ser o agente da burocracia, isto é, o operador da estrutura do Estado que, usando uma concepção weberiana, atribui motivos e sentidos a suas ações. Mais especificamente, o agente burocrático é o servidor público.

A escolha do modelo teórico foi feita com o objetivo último de conhecer o comportamento dos servidores públicos no exercício de suas funções, em uma tentativa de capturar os motivos que servem como parâmetro para as ações no ambiente de trabalho. Com foco na burocracia brasileira em nível federal, não ambiciona ser um estudo exaustivo nem tampouco estabelecer um amplo perfil do servidor público. Todavia, tem a intenção de ser um passo inicial na análise desse relevante ator político<sup>1</sup> e de sua postura diante do próprio trabalho.

A tipologia dos agentes burocráticos é usada para delinear um questionário capaz de capturar a opinião dos respondentes sobre os diferentes aspectos da teoria. Com a pesquisa de campo, pode-se traçar um perfil da postura profissional, ainda que preliminar e incompleto,

---

<sup>1</sup> Ator político aqui usado em referência ao papel exercido pela burocracia no sistema político, especialmente no que diz respeito à sua participação ativa no ciclo das políticas públicas.

dos servidores públicos. Conhecer um pouco desse perfil é saber o que motivou a escolha pelo serviço público e o que motiva o desempenho das funções cotidianas. Dinheiro? Segurança? Servir ao interesse público?

De maneira geral, faltam estudos sobre a burocracia brasileira, agente importante no processo de implementação de políticas públicas. Esse é um grupo que começou a ganhar mais estrutura no Brasil nas décadas de 30 e 40 do século XX, tendo sido relevante em distintos momentos, seja em períodos de centralização e planificação estatal, seja em tempos de descentralização e monitoramento de ações. Torres (2004) pontua essa questão da seguinte forma:

O fato é que, a cada avanço democrático, com toda a sociedade lutando por espaço político e criando demandas sobre o Estado, a área de atuação da burocracia estatal foi aumentando de maneira exponencial. Assim, para fazer frente a uma avalanche de demandas justas e necessárias, as atribuições da administração pública foram crescendo, abarcando quase todas as esferas da sociedade organizada. Como resultado da democratização do Estado, a administração pública ganhou novas e complexas atuações nas áreas de saúde, educação, lazer, previdência social, relações de trabalho – enfim, criou-se uma quantidade quase infinita de setores que exigem ampla regulação, intervenção e fiscalização estatal. (TORRES, 2004, p.26).

Com o crescimento da demanda por serviços do Estado, também cresce a necessidade de ter pessoas para operacionalizá-los. Sendo assim, os burocratas, ou agentes burocráticos, fazem parte do sistema político e nele exercem influência. Essa afirmação ganha pesos diferenciados de acordo com o enfoque teórico no qual se trata a burocracia e com a noção de Estado com a qual se trabalha. A participação deles nas atividades do Estado não pode ser ignorada. De fato, a atuação da burocracia gera impactos nas políticas públicas, e isso tem sido tema de estudo.

Desde os anos 60, muito se tem pesquisado sobre a burocracia como parte do sistema político na literatura estrangeira, sobretudo norte-americana. No nosso país, encontram-se trabalhos de natureza mais descritiva, principalmente com uma perspectiva

teórica elitista<sup>2</sup>. Sobre o Brasil, há também estudos sobre a relação entre burocratas e políticos (relações entre os poderes executivo e legislativo, por exemplo). Outros trabalhos atravessam a questão da burocracia quando tratam da implementação de políticas públicas, mas não fazem dos burocratas o foco central da análise. De maneira geral, esses estudos não chegam a indagar sobre a atratividade do serviço público nem sobre o comportamento individual no dia-a-dia das organizações.

Um dos poucos esforços nesse sentido na literatura brasileira foi feito por Schneider (1995), que tenta estabelecer uma conexão entre as possíveis origens de preferências dos servidores e o grau de insulamento burocrático das organizações. Para esse autor: “(...) se não podemos assumir que as organizações formais determinam as preferências e as interações entre os burocratas, então precisamos pesquisar mais em busca das preferências burocráticas e das bases informais de poder” (SCHNEIDER, 1995, p.75). As preferências seriam determinadas pelas carreiras, que atuam tanto na socialização dos novos servidores como sinalizam o comportamento necessário para avançar na hierarquia.

A tipologia de Downs (*op.cit.*) dos papéis burocráticos, ou tipos ideais, define cinco tipos de burocratas, cada um deles representando a busca pela consecução de objetivos específicos dentro de um elenco de nove estímulos: poder, dinheiro, prestígio, conveniência, segurança, lealdade pessoal, orgulho do desempenho no trabalho, desejo de servir ao interesse público e comprometimento com um programa ou ação específica.

O primeiro tipo é o do alpinista. Os *alpinistas* pensam principalmente em ascensão profissional, representada por poder, renda e prestígio. *Conservadores*, como o próprio nome sugere, valorizam conveniência e segurança no emprego. *Militantes* são aqueles leais a conjuntos restritos e específicos de políticas ou conceitos e que buscam o poder tanto para seu próprio benefício como para a consecução de suas crenças pessoais. Já os *defensores*,

---

<sup>2</sup> Confira Gouvêa (1994), Faoro (2001), Carvalho (2003), Loureiro *et alli* (1998).

são leais a um conjunto mais amplo de funções ou a uma organização como um todo e buscam o poder para poder influenciar políticas e ações. Por fim, os *homens de Estado* são servidores comprometidos com a sociedade em sentido amplo e gostariam de influenciar políticas e ações de âmbito nacional, preocupados com o que acreditam ser o interesse geral. A verificação empírica dessa tipologia é o ponto principal do trabalho.

O texto está dividido da seguinte forma: no segundo capítulo, apresenta-se um apanhado da literatura sobre burocracia governamental. O terceiro capítulo traz informações sobre a burocracia brasileira, discorrendo sobre alguns estudos e mostrando dados atuais sobre a composição desse grupo. O quarto capítulo descreve, em detalhes, o modelo de Downs (1967). Em seguida, expõe-se toda a metodologia de pesquisa, desde a escolha das hipóteses e variáveis ao método de análise dos dados. O sexto capítulo apresenta os resultados obtidos e os achados de análise. Por fim, a conclusão levanta aspectos que permeiam a pesquisa e sugere pontos de aprofundamento de estudos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Estudos sobre burocracia vêm sendo realizados sob diversos enfoques teóricos. Tendo em vista que o tema pesquisado relaciona-se mais fortemente com o comportamento burocrático, o panorama da literatura apresentado a seguir enfatiza três autores que abordam essa questão. Na primeira seção, trata-se da burocracia weberiana. Na segunda seção, tem-se a burocracia de Niskanen. A seção seguinte é pautada pelo trabalho de Wilson sobre as organizações públicas e a burocracia moderna. Por fim, a última seção apresenta outras teorias relevantes sobre o burocrata e seu comportamento no sistema político. O trabalho de Downs (1967) que embasa a pesquisa de campo é abordado em capítulo à parte.

### 2.1 A burocracia weberiana

No mundo acadêmico, falar em burocracia reporta a Max Weber. Esse sociólogo alemão é considerado um dos fundadores das Ciências Sociais e seu trabalho deu contribuições importantes para a compreensão de diversos fenômenos do mundo moderno. A burocracia é apenas um deles.

A sociologia que Weber (*apud* COHN, 1982) desejava construir era a de uma ciência apoiada no individualismo metodológico e na construção de modelos para explicação da realidade empírica. Por individualismo metodológico, entende-se que o ponto de partida da análise deve ser o indivíduo. A lógica por trás disso é a crença de que a coletividade só existe por meio da ação de indivíduos. O indivíduo é a base para a compreensão sociológica porque somente ele é capaz de imprimir os mais variados sentidos particulares a cada esfera da ação social, sendo ele, simultaneamente, o ponto no qual essas esferas estão em contato. Contudo,

para que essas questões sejam incorporadas à análise científica, é necessário um tratamento especial dos indivíduos e de suas ações, daí a importância da construção de modelos.

Os modelos weberianos são os tipos ideais. Estes consistem em simplificações da realidade, elaborados para serem utilizados como instrumento para o processo de análise. Os mais famosos exemplos são os três tipos puros de dominação legítima: racional-legal, carismática e tradicional (COHN, 1982). A existência da burocracia está relacionada com a dominação racional-legal, característica do Estado moderno.

Em governos públicos e legais, a autoridade burocrática é composta por jurisdições fixas e oficiais, que seguem leis e normas. As atividades são distribuídas de forma fixa e constituem um dever. A autoridade é exercida por meio de hierarquia e toda a administração é baseada em documentos escritos. Para se o cargo, determinadas qualificações são exigidas, o que pressupõe um treinamento especializado. O funcionário desfruta de estima social específica e segue uma carreira dentro da ordem hierárquica (WEBER, 1982).

Em seu tipo mais puro, a burocracia é formada por um corpo de funcionários com as características expressas no quadro a seguir:

Organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoridade apenas sobre as obrigações oficiais.</li> <li>- Hierarquia de cargos, cada um com competência definida.</li> <li>- O cargo é a principal, ou única, ocupação do funcionário.</li> <li>- O funcionário não se apropria do cargo e não tem posse dos meios de administração.</li> <li>- Disciplina e controle do desempenho nos cargos.</li> <li>- Salário fixo em dinheiro de acordo com o nível hierárquico.</li> <li>- Restrições para a autoridade empregadora demitir.</li> <li>- Funcionário é livre para pedir demissão.</li> </ul>
Seleção e ascensão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Livre seleção com base em qualificação técnica.</li> <li>- Funcionários são nomeados nos cargos, e não eleitos.</li> <li>- Promoção baseada na antiguidade e/ou merecimento.</li> <li>- Promoção depende do julgamento pelos superiores.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de WEBER, 1978.

Quadro 1 – Características da burocracia weberiana

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

Para Weber (1982), o Estado moderno, com suas funções cada vez mais ampliadas, é dependente de uma base administrativa burocrática: “quanto maior é o Estado e principalmente, quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre” (WEBER, 1982, p.246). O autor acredita que a vida cotidiana atual seja estruturada de tal forma que a administração burocrática seja a mais racional, sendo “indispensável para o atendimento das necessidades da administração de massas” (*Idem*, 1978, p.25). Tais necessidades estariam ligadas à busca de igualdade perante a lei, que traz consigo uma repulsa às formas de privilégio e ao tratamento de casos individualmente.

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

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

está orientada. Essa definição é bastante similar à perspectiva adotada pelos teóricos da escolha racional.

## 2.2 O burocrata niskaniano

Outro autor importante para o desenvolvimento de todo um sub-campo de estudos sobre a burocracia é William Niskanen. Seu objetivo é desenvolver uma teoria positiva do comportamento das organizações e do governo representativo, baseada em axiomas matemáticos, que responda à seguinte questão: qual comportamento final pode ser esperado de uma organização sob diferentes condições? (NISKANEN, 1994). Ele aborda o comportamento da burocracia sob uma perspectiva racional e auto-interessada, transportando o conceito de maximização da utilidade, usado na economia, para sua análise. Em seu trabalho, constrói uma “economia política da burocracia e do governo representativo” (NISKANEN, 1994, p.15, tradução nossa), também conhecida como teoria econômica da burocracia.

A teoria da oferta de serviços públicos por organizações governamentais (*bureaus*) baseia-se em um modelo propositivo de comportamento do dirigente máximo de um *bureau*. Esse indivíduo, o burocrata, é a figura central do modelo. Assume-se que ele seja confrontado, em sua rotina, com um conjunto de ações possíveis, que ele possui preferências sobre os resultados das ações e, conseqüentemente, escolhe a ação que lhe seja mais vantajosa. Esse burocrata, que pode ser nomeado politicamente ou ser da carreira dos servidores públicos, exerce papel ativo nas escolhas e busca a maximização de resultados. A relação entre ações e resultados e a configuração das preferências pessoais sofrem a influência

do ambiente. Com sua teoria da burocracia, Niskanen (1994) estabelece hipóteses sobre as conseqüências da interação entre os indivíduos.

Logo na abertura do texto, o autor contrapõe sua teoria aos trabalhos elaborados por Weber e Downs. Para Niskanen (*op. cit.*), a teoria weberiana é focada no interior das organizações burocráticas e em suas características, não vislumbrando a maneira como o comportamento interno afeta a entrega de serviços públicos. Essa opinião é estendida ao trabalho de Downs.

O primeiro passo na construção da teoria econômica da burocracia é a definição de *bureaus*. Essas organizações são dotadas de duas características: 1. patrões e empregados não podem se apropriar da diferença entre receitas e custos como renda pessoal; 2. os *bureaus* são organizações não lucrativas financiadas, ao menos em parte, por uma apropriação periódica ou doação (NISKANEN, 1994). Nesse contexto, o burocrata é um alto dirigente de um *bureau* que possui um orçamento separado e identificável. O *bureau* provê bens e serviços que algumas pessoas preferem que sejam ofertados em grandes quantidades, que podem variar dependendo das preferências dessas pessoas e das condições institucionais específicas.

A relação entre um *bureau* e seu financiador (*sponsor*) é semelhante ao funcionamento de um mercado com monopólio bilateral. O *sponsor* é uma organização que financia o *bureau* e que é, por sua vez, financiada por impostos ou contribuições. É comandada por pessoas eleitas e encarrega-se de avaliar as atividades e o orçamento propostos pelo *bureau*, aprovar esse orçamento, monitorar os métodos de trabalho e o desempenho e, algumas vezes, aprovar a nomeação do dirigente do *bureau*. Tal relação com o *sponsor* domina as atividades do *bureau*. É um monopólio bilateral porque o primeiro depende do segundo para ofertar determinados serviços e o segundo depende do primeiro para obter recursos financeiros. Muitas vezes, o relacionamento combina ameaças, trocas e integração de objetivos.

De acordo com o orçamento dado, o *bureau* oferece, como um pacote fechado, um conjunto de atividades e o produto total esperado. A quantidade ofertada é determinada pela expectativa do *sponsor* ao aprovar o orçamento, devendo ser maior ou igual aos custos de oferta (NISKANEN, 1994). Para as organizações públicas, o *sponsor* é o legislativo.

Niskanen (*op.cit.*) faz as seguintes afirmações sobre o comportamento dos burocratas e do *bureau*:

- a. Os burocratas estão cientes das demandas do legislativo e pautam a discussão do orçamento pelo montante final de nível de serviço desejado.
- b. O burocrata sabe mais sobre a demanda do seu *sponsor* do que este sobre os custos de produção do serviço. Essa assimetria informacional incentiva o burocrata a esconder as informações.
- c. O burocrata está ciente das diferenças entre as demandas do legislativo e do executivo e usa essa informação para barganhar aumento no orçamento da organização.
- d. O burocrata maximiza sua utilidade pessoal. Essa utilidade é uma função composta pelas seguintes variáveis: salário, benefícios adicionais do posto, reputação pública, poder, apoio político e desempenho da organização, todas relacionadas ao orçamento total do *bureau*. Mais duas variáveis fazem parte da função de utilidade, facilidade de operar mudanças e facilidade de gerenciar, ligadas ao incremento orçamentário. O peso de cada uma na função não é relevante, importando apenas o conjunto.
- e. Para o burocrata, o aumento do orçamento colabora para o aumento de sua sobrevivência no cargo, pois traz apoio dos funcionários e de seu *sponsor*, que cria expectativas sobre o serviço prestado.

- f. Comportamentos eficientes no gerenciamento da organização podem não ser realizados na prática se não estiverem relacionadas a expectativas de aumento do orçamento.
- g. Em busca de aumentar o orçamento, as organizações tendem a ofertar mais de um serviço, tornando-se cada vez maiores. Além disso, a existência de vários serviços torna mais difícil para o *sponsor* identificar os custos de produção.

Essas hipóteses ajudam a prever o comportamento das organizações de acordo com o contexto que enfrentam. De acordo com Bendor (1988), Niskanen analisa as causas de crescimento da burocracia governamental examinando sua relação com o legislativo. Uma agência governamental, a cada ponto ao longo da curva de demanda por políticas públicas, cobraria o preço máximo que a legislatura estaria disposta a pagar pelo serviço. Conseqüentemente, o orçamento público torna-se muito amplo e acima dos custos reais, minando os ganhos substantivos para os políticos (*demand constrained result*). Por outro lado, quando a quantidade de serviços demandada pelos legisladores não é exequível, a agência oferece o nível de serviço cujos custos são cobertos pelo orçamento (*cost constrained solution*).

Segundo o tipo de orçamento do qual dispõem, se limitado pelo custo ou limitado pela demanda, os *bureaus* ajustam seus processos com vistas a maior eficiência ou não, dependendo dos incentivos que enfrentam (NISKANEN, 1994). A característica principal do burocrata é sua motivação maximizadora: um orçamento maior permite maximizar as variáveis envolvidas em sua função de utilidade.

De maneira geral, nessa teoria, o legislativo deve ser indiferente ao comportamento maximizador de orçamento por parte da agência governamental. Embora as preferências do legislativo possam ser contrárias a esse comportamento maximizador da

burocracia, ele pode não ter informação suficiente ou autoridade para preveni-lo (NISKANEN, 1994). Essa noção do legislativo como ente passivo seria mais factível nos governos nacionais, que envolvem grandes organizações. Por outro lado, como o burocrata está preocupado somente com a maximização imediata, enquanto dura o seu exercício no cargo, o *sponsor* controla as decisões sobre os investimentos de longo prazo.

Em decorrência de suas análises, Niskanen (1994) posiciona-se contra reformas que reestruturem as organizações burocráticas em grandes organizações monopolistas especializadas. No curto prazo, tais arranjos seriam perversos porque aumentam o monopólio. Isso, por si só, tende à ineficiência. No longo prazo, tais organizações buscariam ampliar a linha de serviços para obter um orçamento maior, tornando-se organizações não especializadas e gerando a necessidade de nova reforma.

Em resumo, os burocratas comportam-se de duas formas. Em primeiro lugar, agem para maximizar o orçamento total do *bureau*, dadas as demandas e os custos, limitados pelo fato de que o orçamento deve ser igual ou maior ao custo mínimo total de produção no ponto de equilíbrio do produto. Em segundo lugar, trocam um serviço (ou um conjunto de serviços) por um valor de orçamento. Essa segunda característica impacta no poder de barganha que afeta o comportamento dos burocratas (NISKANEN, 1994).

O modelo niskaniano, na visão de Bendor (1988), é uma teoria de equilíbrio parcial na qual os políticos são representados como um mecanismo passivo – uma função demanda – e não com um ator estratégico. Para o burocrata, a função demanda é um limitador dentro do qual ele tenta otimizar seus ganhos. De maneira geral, o campo acadêmico exhibe cada vez mais um consenso de que é mais razoável representar todos os tomadores de decisão centrais como atores ativos, transformando o modelo em uma teoria de equilíbrio sobre o que aconteceria quando todos agissem de acordo com as melhores estratégias.

Outra crítica é feita ao pressuposto de um conjunto restrito de objetivos focados na simples maximização orçamentária. A idéia de preferências políticas dos burocratas é relegada para outras linhas de pesquisa, tais como a tradição espacial, apoiada, sobretudo, nos estudos de Weingast (*apud* BENDOR, 1988). Ainda, o modelo não vislumbra a implementação das políticas públicas, apenas afirmando que o resultado será produzido e que será observado pelo legislador. Convém ressaltar que medir o resultado de programas não é uma tarefa trivial, pois os indicadores são, em geral, incompletos e de coleta trabalhosa. Por fim, não se pode desprezar o fato de que muitas vezes o burocrata não precisa alocar todo o seu orçamento para a produção de serviços (BENDOR, 1988).

Essa teoria originou vasta literatura que enxerga os burocratas como maximizadores de orçamento. Outros estudos revisam e criticam pressupostos niskanianos, como, por exemplo, a assimetria informacional entre burocratas e legisladores e a racionalidade. As seções seguintes apresentam trabalhos que expõem outras abordagens sobre a burocracia e seus diferentes aspectos.

### **2.3 Wilson e a burocracia**

Outra obra importante para a área de estudos sobre a burocracia é o livro *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, de James Q. Wilson (2000). Para o autor, é importante olhar as organizações de cima, isto é, perceber até que ponto os sistemas e arranjos administrativos são adequados às tarefas a serem desempenhadas pelas agências públicas. A partir dessa perspectiva, pode-se observar toda a complexidade das organizações, que atuam muito além da maximização da utilidade de suas ações. A visão de Wilson (2000), portanto, supera os pressupostos niskanianos.

Para que uma organização obtenha sucesso em sua atividade, há três questões a considerar: 1. como desempenhar sua tarefa crítica – os comportamentos que se desempenhados com sucesso permitirão que a organização gerencie seu problema crítico, isto é, realize o trabalho para o qual foi criada; 2. senso de missão – concordância entre os membros da organização sobre a definição da tarefa crítica; 3. grau de autonomia – liberdade de ação e apoio político externo (WILSON, 2000).

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

Certamente, experiências anteriores e normas profissionais influenciam o comportamento dos burocratas da linha de frente das operações. Por outro lado, não há evidência suficiente na literatura dos efeitos das ideologias políticas pessoais no desempenho das tarefas. Experiência, profissionalismo e ideologia provavelmente têm mais influência quando as leis, regras e circunstâncias não definem precisamente as tarefas do agente (WILSON, 2000).

Quanto ao ambiente político externo, uma agência pode encontrar quatro situações: 1. um grupo de interesse dominante favorecendo os objetivos da agência; 2. um grupo de interesse dominante hostil a seus objetivos; 3. dois ou mais grupos de interesse em conflito sobre os objetivos da agência; ou 4. nenhum grupo de interesse importante (WILSON, 2000). Cada um deles influenciará a atuação da agência de maneira distinta.

Quanto ao ambiente interno, uma das suas maiores manifestações é a cultura organizacional. Essa cultura é “uma maneira persistente e padronizada de pensar sobre as tarefas centrais e o padrão de relacionamentos humanos dentro de uma organização” (WILSON, 2000, p.91, tradução nossa). Na literatura, existem poucos estudos que tratem da questão da cultura organizacional. De maneira geral, pensa-se que, como os executivos do governo ficam pouco tempo no cargo e lidam constantemente com pressões externas, não lhes restaria tempo para definir uma cultura. No entanto, existem situações que favorecem a criação dessa cultura. Quando as tarefas podem ser inferidas livremente a partir de objetivos claros já estabelecidos, uma forte cultura organizacional pode surgir. Se os objetivos são claros, mas não há espaço para definição das tarefas sem interferência política, é mais difícil criar uma cultura ou senso de missão. Por fim, face a objetivos vagos para determinação de tarefas, estas acabam sendo moldadas pelos incentivos valorizados pelos membros da organização.

A cultura não precisa ser a mesma e cada agência possui uma cultura própria. Quando ela é amplamente compartilhada e endossada tanto por operadores (burocratas da linha de frente) como por gerentes, diz-se que essa organização possui senso de missão.

O senso de missão confere um sentimento de valor especial aos membros, provê uma base para recrutar e socializar novos membros, e permite aos administradores economizar no uso de outros incentivos. [...] tendo um senso de missão, ele é o carro-chefe com o qual gerentes superam problemas de diminuição de estruturas (como a maioria das organizações governamentais) e de não poder vincular os salários dos operadores à sua contribuição para o alcance dos objetivos da organização. (WILSON, 2000, p.95, tradução nossa).

Para Wilson (*op. cit.*), o lado ruim da cultura organizacional é que ela pode trazer atenção seletiva, com perda de visão global, e resistência à incorporação de novas tarefas. O próprio senso de missão pode impedir uma organização de vislumbrar as mudanças nas circunstâncias e o surgimento de novas oportunidades. Por outro lado, um forte senso de missão diminui as distorções de informação porque existem entendimentos comuns já compartilhados.

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

A primeira limitação, sobre o controle financeiro, é fundamental para a crítica que o autor faz à teoria da maximização orçamentária. À medida que existem limites políticos e legais sobre o orçamento das agências, outros incentivos não monetários ganham mais importância (*Ibidem*). Além dos limites orçamentários, as regulações sobre compras e pessoal também afetam o funcionamento da organização. É mais fácil para os superiores políticos (o legislativo) observar e analisar o cumprimento de regras do que verificar o alcance dos objetivos.

Sobre o comportamento burocrático, é possível encontrar tanto executivos que buscam a expansão burocrática quanto aqueles que são céticos e cautelosos. Um incremento orçamentário pode implicar perda de autonomia sobre as decisões a serem tomadas. Em uma agência governamental, mais autonomia implica menor custo de manutenção organizacional, pois a manutenção está relacionada à busca de apoio político, menos *stakeholders* e menos rivais burocráticos, com a vantagem de abrir a oportunidade para o desenvolvimento do senso de missão entre os membros da organização (WILSON, 2000).

O dirigente de uma organização pública é julgado e recompensado de acordo com o seu sucesso aparente, e o sucesso pode representar reputação, influência, charme, ausência de críticas, ideologia pessoal ou vitória em debates políticos. [...] Acima de tudo, as recompensas para executivos públicos não são completamente, nem mesmo

primordialmente, tangíveis. Igualmente importantes são as recompensas intangíveis: considerações ideológicas ou políticas como popularidade, reputação de poder ou identificação com uma causa. (WILSON, 2000, p.197, tradução nossa).

Wilson (*op. cit.*) afirma que existem dois tipos de executivos governamentais (e muitas combinações dos dois): políticos e de carreira. Os políticos podem ser encontrados mais facilmente em *coping agencies* e em *procedural organizations*. Uma *coping agency* é uma organização onde as atividades e seus resultados não podem ser observados diretamente. Em uma *procedural organization*, apenas as atividades podem ser observadas, não os resultados. Os executivos de carreira são encontrados mais facilmente em *production e craft agencies*. Na primeira, tanto as atividades quanto os resultados são observáveis. Na segunda, é difícil observar as atividades, porém os resultados são fáceis de identificar e avaliar.

Os dirigentes, ou executivos, possuem maior grau de liberdade para realizar escolhas porque seus papéis são menos definidos. Eles atuam em quatro estilos de ação: o *defensor* ou advogado, o *tomador de decisão*, o *guardião do orçamento (budget-cutter)* e o *negociador (Ibidem)*. Os defensores ou possuem grande lealdade ao presidente que os nomeou ou tentam persuadir os outros para suas convicções. No primeiro caso, advogam em favor do presidente e, no segundo, em causa própria. Os tomadores de decisão costumam observar o problema, recolher dados, e só então agir para resolver os problemas. Combinam uma clara visão do que querem que seja feito com a habilidade para comunicar essa visão e motivar os servidores. O guardião do orçamento está preocupado em cortar gastos e diminuir a influência do Congresso na agência. Por fim, o negociador procura manter a organização sob seu comando negociando apoio com atores externos e internos. Visa diminuir o estresse e a incerteza sobre seu trabalho, aumentar a saúde organizacional e lidar com alguns problemas críticos da organização.

A principal conclusão da teoria de Wilson (*op. cit.*) é que os burocratas possuem, de fato, preferências. Entre as preferências e desejos de um burocrata, estão também a vontade

de fazer bem o seu trabalho, o *status* derivado do reconhecimento e do poder individual, os benefícios derivados de pertencer a uma organização reconhecida e o senso de dever e propósito. Essas são recompensas não materiais que não podem ser ignoradas (WILSON, 2000).

O autor chama atenção para a importância de analisar as organizações de uma perspectiva que parta de cima, isto é, olhar a organização como um todo e as pressões sobre ela exercidas. Embora as organizações governamentais possuam tarefas, culturas e modelos de autoridade distintos, todas elas são parecidas em um sentido: “incentivos, cultura e autoridade são combinados da melhor forma para cuidar da tarefa em questão” (WILSON, 2000, p.365, tradução nossa).

## **2.4 Outras teorias sobre o comportamento da burocracia**

### 2.4.1 Modelos formais sobre a burocracia

Bendor (1988) argumenta que modelos formais para explicar a burocracia são apenas instrumentos para aprofundar o conhecimento sobre organizações públicas. Além disso, ajudam a estabelecer um inquérito sistemático no tema, pois sua propriedade fundamental é a análise dedutiva, a necessidade de certas conclusões seguirem determinados pressupostos. Entre esses modelos, encontram-se os modelos principal-agente e os modelos baseados na racionalidade limitada.

O modelo principal-agente é um modelo de estudo da burocracia e de seu relacionamento com o legislativo que possui dois componentes essenciais: informação assimétrica e conflito de interesses. O agente, quem executa a ação, sabe algo sobre o qual o

principal, o demandante, não possui informação. É justamente essa combinação entre especialização e necessidade que permite o nascimento da relação entre os dois. O perigo reside na possibilidade de o agente explorar estrategicamente essa margem de conhecimento privilegiado. O ponto-chave dessa teoria é a capacidade que o principal tem para desenhar incentivos para induzir o agente a atuar de acordo com os interesses de quem o contratou (BENDOR, 1988). Nesse quadro, a burocracia seria o agente do legislativo, pois ela implementa as políticas públicas e programas desenhados e desejados por este.

No modelo básico, ambas as partes devem ser maximizadores de utilidade ativos com conflito de interesse entre si. O principal (chefe) deve sofrer de alguma deficiência informacional. Em alguns casos, não pode observar diretamente as ações (*moral hazzard* ou *hidden action models*), em outros, o agente (subordinado) possui informação mais completa sobre a atividade que desempenha (*adverse selection* ou *hidden information models*). Além disso, assume-se que o principal sabe a curva de utilidade do agente e oferece incentivos. O agente, por sua vez, aceita um contrato auto-imposto no qual realiza ações que maximizam sua utilidade esperada. É importante esclarecer quais incentivos são factíveis (BENDOR, 1988).

Nessa visão sobre a atuação da burocracia, os burocratas sabem que suas decisões, reputações e carreiras são suscetíveis à ratificação por diferentes públicos, pois as políticas públicas são realizadas dentro de contextos político-eleitorais (ALFORD e FRIEDLAND, 1992). Esse contexto interfere na relação entre os burocratas e o legislativo, ou entre os burocratas e seus superiores. Uma outra aplicação desse modelo é dentro da própria burocracia: burocratas do alto escalão (principais) firmam contratos e empregam subordinados (agentes) capazes de implementá-los.

Esse modelo pressupõe que o comportamento da burocracia tende a se desviar das atitudes desejadas por seus superiores, sejam os nomeados políticos ou os legisladores. O

desvio comportamental pode ser contrário ao interesse de quem delega poder, o que gera a necessidade de controle e de desenhar estímulos que corrijam os rumos ou inibiam certas ações.

Bendor (*op. cit.*) observa que os modelos principal-agente dão a impressão de que o controle sobre a burocracia pode ser exercido por políticos sofisticados, que precisam apenas desenhar os incentivos apropriados, subestimando as dificuldades empíricas de fazê-lo. Ainda: quase todos os modelos dessa corrente assumem um único principal quando, na verdade, o alto escalão da burocracia responde, em geral, a um conjunto diverso de superiores políticos que podem discordar entre si.

A corrente que trata dos modelos de racionalidade limitada é capitaneada pelos estudos de Herbert Simon e James March (*apud* BENDOR, 1988). Um procedimento racional pressupõe ligação entre ações e conseqüências. Contudo, na perspectiva da racionalidade limitada:

[...] nem todas as alternativas são conhecidas, nem todas as conseqüências são consideradas, e nem todas as preferências são vislumbradas ao mesmo tempo. Em vez de considerar todas as alternativas, tomadores de decisão aparentam considerar apenas algumas delas e olhá-las de forma seqüencial, e não de forma simultânea. Tomadores de decisão não consideram todas as conseqüências de suas alternativas, focando em algumas e ignorando outras. A informação relevante sobre as conseqüências não é procurada e a informação disponível é freqüentemente descartada. No lugar de um conjunto completo e consistente de preferências, tomadores de decisão parecem possuir objetivos incompletos e inconsistentes. [...] Em vez de considerar “valores esperados” ou “risco”, inventam outros critérios. Em vez de calcular a “melhor ação possível”, buscam uma ação que seja “boa o suficiente”. (MARCH, 1994, p.7-9).

Exemplo de aplicação da racionalidade limitada apresenta-se no modelo de Padgett (*apud* BENDOR, 1988), que demonstra, em estudo sobre o executivo norte-americano, como limites fiscais e políticos de nível presidencial (tetos departamentais ou contingenciamentos) podem ser filtrados pelos procedimentos operacionais padrão do *Office of Management and Budget*. O responsável pelo corte avalia programas e completa sua tarefa quando todos os cortes que recomenda equivalem à ou excedem a quantia de corte

determinada. Nesse modelo, todas as variáveis trabalhadas são aleatórias. Sob o enfoque da racionalidade limitada, apenas um número restrito de alternativas será gerado e um simples teste será aplicado para terminar a pesquisa por soluções.

Para Padgett (*apud* ALFORD e FRIEDLAND, 1992), três unidades burocráticas estão envolvidas no processo orçamentário no governo federal: o executivo, encarregado de tomar decisões sobre políticas; os departamentos, encarregados da administração e suporte; e as agências que realizam operações específicas. O autor preocupa-se com os seguintes fatores: a estrutura legal de um dado programa que determina quais aumentos ou cortes orçamentários podem ser feitos; as prioridades organizacionais dos departamentos; e os alvos fiscais como um todo.

Os modelos de racionalidade limitada, em certa medida, colocam em cheque a capacidade dos burocratas atuarem como maximizadores de utilidade. Seja por falta de informação completa, por prazos para a tomada de decisão, reflexos de experiências passadas, ou qualquer outro motivo que afete o julgamento sobre as possibilidades de ação e resultados decorrentes, o burocrata pode não ser capaz de agir para maximizar os benefícios de suas escolhas.

Modelos principal-agente e modelos baseados na racionalidade limitada trazem duas contribuições importantes para o estudo do comportamento da burocracia. A primeira, que os burocratas podem se engajar em ações que não correspondem exatamente ao que se espera deles. A segunda, que eles atuam em um ambiente onde nem tudo pode ser racionalizado, precisando recorrer a diferentes estratégias para a consecução dos seus objetivos.

#### 2.4.2 Teorias sobre a política da burocracia

As teorias sobre a política da burocracia levantam várias questões sobre o comportamento da burocracia quando buscam explicar o papel de formulador de políticas das organizações governamentais. Nesse caso, a burocracia é vista como um ator no sistema político e as questões sobre o poder dos burocratas são o foco central de análise. Os estudos sobre tomada de decisão, por exemplo, vêem a burocracia e o poder executivo como participantes ativos na determinação da vontade do Estado (FREDERICKSON e SMITH, 2003).

Sob essa perspectiva, a política burocrática não está confinada às barganhas dentro do próprio poder executivo. Na realidade, ela é um componente fundamental de uma ampla estrutura de poder que inclui o Congresso, o judiciário, os grupos de interesse, as relações intergovernamentais e o público em geral. Como as burocracias são organizadas representa uma questão importante para se determinar como o poder é distribuído entre os vários atores dentro do sistema político e para explicar como elas influenciam a formulação de políticas (FREDERICKSON e SMITH, 2003).

A relação entre política e burocracia é tratada na pesquisa conduzida por Aberbach, Putnam e Rockman (1981) com as elites do serviço público e políticos em sete países – Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia e Estados Unidos. O trabalho parte de quatro imagens (ou conceitos) sobre relação entre políticos e burocratas. A primeira imagem é a da política e administração como esferas distintas e separadas. Na segunda imagem, políticos e burocratas dão contribuições distintas às políticas públicas. Os primeiros aportam questões relacionadas a interesses e valores e, os segundos, questões factuais e de conhecimento especializado. A terceira imagem afirma que políticos e burocratas estão engajados em formulação de políticas públicas e ambos se preocupam com aspectos políticos.

Contudo, os políticos articulariam interesses difusos de indivíduos desorganizados, enquanto os burocratas coordenariam interesses focalizados de clientes organizados. A quarta e última imagem é da fusão dos papéis, isto é, a “burocratização da política e a politização da burocracia” (ABERBACH, PUTNAM, e ROCKMAN, 1981, p. 20, tradução nossa).

As conclusões da pesquisa apontam que os burocratas atuam na formulação de políticas públicas, mas dão ênfase aos aspectos técnicos. Os políticos, por sua vez, estão mais preocupados em atender aos interesses dos eleitores. Portanto, o jogo político de cada um é diferente, envolvendo articulações distintas. Os burocratas, inclusive, atuam como mediadores de interesses e conflitos entre diferentes grupos. A única exceção no estudo é a atuação do Congresso norte-americano que, com a alta especialização decorrente do sistema de comissões parlamentares, produz políticos com conhecimentos tão bons quanto os burocratas (ABERBACH, PUTNAM, e ROCKMAN, 1981).

O enfoque dado na pesquisa pesa sobre as elites, o que é criticado por Schneider (1994): “[os autores] levantam informações exaustivas sobre classe social, educação, carreiras e atitudes e fazem um estudo quantitativo sofisticado, mas não conseguem demonstrar qualquer impacto concreto desses dados sobre políticas específicas” (SCHNEIDER, 1994, p.35).

Outra corrente dentro das teorias sobre a política burocrática é representada pela teoria da burocracia representativa, que tenta encontrar uma forma de legitimar o poder político dos burocratas de acordo com os valores democráticos. Não é tanto uma teoria analítica, mas sim, proposições normativas cuja questão central é ter uma burocracia que reflita a diversidade da comunidade a qual serve. Organizações públicas assim constituídas seriam mais capazes de responder aos interesses de todos os grupos, atuando como instituições representativas (FREDERICKSON e SMITH, 2003). Nesse caso, uma burocracia

representativa é importante porque o comportamento e as escolhas do burocrata no exercício de suas funções serão influenciados positivamente por seus vínculos sociais.

Mais um grupo importante de estudos que abordam os aspectos políticos do comportamento da burocracia é o de teorias da decisão. A teoria da decisão é um corpo multidisciplinar, influenciado pela economia, sociologia organizacional, psicologia social e ciência política. Elementos-chave dessa teoria são encontrados em praticamente todas as perspectivas teóricas (*Ibidem*).

Em sua forma rudimentar, a teoria da decisão racional tenta 1. esclarecer e priorizar valores organizacionais e objetivos; 2. considerar as alternativas disponíveis que podem atingir esses objetivos; 3. analisar alternativas para encontrar a alternativa ou grupo de alternativas que possui maior probabilidade de atingir os objetivos desejados. Em sua forma simplificada, a teoria da decisão descreve o comportamento orientado por objetivos. (FREDERICKSON e SMITH, 2003, p.165, tradução nossa).

Allison (1999) desenvolve uma teoria de tomada de decisão a ser utilizada no estudo das relações internacionais a partir de três modelos: o modelo 1 trata do ator racional; o modelo 2 trata do comportamento organizacional; e o modelo 3, da política governamental. Esses modelos são utilizados para analisar a crise dos mísseis cubanos ocorrida durante o governo Kennedy nos Estados Unidos. Os modelos 2 e 3 ofereceriam melhores parâmetros de explicação e análise em uma perspectiva que considere nações como atores racionais unitários, segundo o próprio autor.

Na teoria da decisão, o indivíduo seleciona a alternativa cujas conseqüências são preferidas segundo a função de utilidade desse mesmo indivíduo. A função de utilidade organiza as conseqüências na ordem que são preferidas. Em um mundo de incerteza, o decisor maximiza a utilidade esperada de sua escolha. A racionalidade acrescenta ao ato de escolha a consistência, isto é, consistência entre a seleção de alternativas e objetivos visados. (ALLISON, 1999).

Para explicar ou prever um fenômeno pelo modelo 1, deve-se assumir que: X é a ação de um Estado; o Estado é um ator unitário; o Estado possui uma função de utilidade coerente; o Estado age em relação a ameaças e oportunidades; a ação do Estado busca a maximização da utilidade. Em seguida, deve-se levantar quatro questões: que ameaças e oportunidades surgem para o ator? Quem é o ator? Qual é sua função de utilidade (o que ele quer)? Para maximizar os objetivos do ator em determinadas condições, qual é a melhor escolha? (ALLISON, 1999). Como exemplo de aplicação desse modelo, Allison (*op. cit.*) apresenta os teóricos do realismo clássico, do neorealismo, do institucionalismo internacional, do liberalismo.

O modelo 2 chama a atenção para o fato de um governo não ser um indivíduo. Seu comportamento pode ser entendido como o resultado do funcionamento de grandes organizações que possuem seus próprios padrões comportamentais. Nesse modelo, os atores são as organizações e seu comportamento é explicado em termos de práticas e objetivos organizacionais comuns aos membros daquela organização (ALLISON, 1999).

O modelo 3 focaliza o estudo naqueles indivíduos que estão, de fato, engajados em interações ou jogos políticos de grande vulto. A maior parte desses jogadores representa um departamento ou agência governamental, bem como os interesses do público ao qual servem. Dentro do governo, o processo de tomada de decisão é complexo e com múltiplos participantes. O modelo tenta construir um paradigma da política governamental. Nele, a unidade básica de análise é a ação governamental, vista como resultante política. As decisões e ações dos governos são resultantes porque o que acontece não é uma solução escolhida, mas sim o resultado de compromisso, conflito e confusão de burocratas com interesses distintos e influência desigual. São políticas no sentido de que emergem de barganha dentro de canais regularizados de interação entre membros individuais do governo. Cada representante de cada

organização dentro de um processo de tomada de decisão coletiva será sensível às orientações de sua organização de origem (ALLISON, 1999).

As decisões governamentais são tomadas em um contexto de poder compartilhado e julgamentos individuais, o que faz da política o mecanismo de escolha. Quando se chega a uma decisão, isso não significa que o jogo tenha acabado. A decisão ainda pode ser revertida ou ignorada. Caso isso não ocorra, precisa ser implementada. Nesse caso, os opositores à decisão podem encontrar espaço para manobrar e tentar adiar a implementação, limitá-la ou levantar a questão novamente.

Allison (1999) resume os três modelos da seguinte forma:

O modelo I fixa o contexto mais amplo, os padrões nacionais maiores e as imagens compartilhadas. Dentro deste contexto, o modelo II ilumina as rotinas organizacionais que produzem a informação, as opções e a ação. O modelo III focaliza em mais detalhe os indivíduos que constituem um governo e as políticas e procedimentos pelos quais as percepções e preferências são combinadas. Cada um, de fato, serve como um mecanismo de busca no esforço maior de identificar todos os fatores significativos que determinam um resultado. Os melhores analistas de política externa conseguem tecer linhas com elementos de cada um dos três modelos conceituais em suas explicações. (ALLISON, 1999, p.392, tradução nossa).

Estudos sobre a política da burocracia são importantes para derrubar o pressuposto da neutralidade burocrática estabelecido pela teoria weberiana. Ajudam a esclarecer como os burocratas interferem na definição e implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, como desempenham suas atividades. Além disso, fornecem informações sobre como as preferências e interesses dos burocratas são articulados.

#### 2.4.3 Comportamento burocrático e interesse público

Alguns teóricos tratam superficialmente da relação entre o interesse público e o comportamento dos burocratas. Downs (1967) afirma que o interesse público é uma noção

muito vaga, um conceito subjetivo cuja percepção varia para cada indivíduo. Niskanen (1994), na mesma linha, argumenta que o pressuposto da busca pela maximização do orçamento pode incluir uma motivação baseada no que o burocrata acredita ser o interesse público. Contudo, no ambiente burocrático, uma pessoa que sirva a sua percepção do interesse público impede que outras ajam da mesma forma. Assim, seria impossível que qualquer burocrata agisse no interesse público, apesar de suas motivações pessoais. Em consequência, passa a ser mais fácil trabalhar em outro nível, desenvolvendo conhecimento especializado em algum tema. A especialização, por sua vez, geraria um senso de dedicação e esse sentimento seria, freqüentemente, confundido com o interesse público. Em geral, teóricos que trabalham na perspectiva do indivíduo racional não aprofundam a questão do interesse público.

A despeito dessas considerações, o interesse público é central para Wise (2004). O autor afirma que cada corrente da literatura que trata do comportamento da burocracia tem seu mérito, sendo necessário construir um modelo teórico que englobe os pontos positivos de cada uma. Nesse novo modelo, o foco deve estar nas relações entre o comportamento dos burocratas, no interesse público e no desempenho das organizações governamentais.

De acordo com Wise (*op. cit.*), a burocracia enquanto instituição desempenha papel fundamental na busca pelo interesse público. Os cidadãos esperam que a burocracia trabalhe de acordo com o interesse público, mesmo que essa noção seja vaga. As pessoas que dela fazem parte estão envolvidas em reconhecer e responder a interesses e preferências sobre políticas públicas de diferentes grupos. Além disso, a capacidade institucional da burocracia, por si só, constitui uma questão de interesse público, pois a burocracia funciona como elo entre as entidades políticas e a população (WISE, 2004).

A forma encontrada pelo autor para viabilizar o estudo da relação entre o comportamento dos servidores públicos e o interesse público é a criação do conceito de motivação no serviço público (*public service motivation – PSM*):

[...] a motivação no serviço público pertence ao processo que faz com que o indivíduo realize atos que contribuam para o bem público como forma de satisfazer as necessidades pessoais. PSM é sobre os motivos que as pessoas têm para o comportamento, e não sobre os incentivos de desempenho oferecidos pelas organizações. Pessoas com motivação para o serviço público também possuem outras motivações, incluindo aquelas referentes às necessidades humanas básicas. A motivação para o serviço público, assim como outras motivações, serão mais fortes ou mais fracas em diferentes períodos de acordo com mudanças na estrutura de necessidade individual e fatores históricos e contextuais. (WISE, 2004, p. 10, tradução nossa).

Wise (2004) defende que um novo modelo sobre o comportamento da burocracia incorpore o estudo da motivação, reconhecendo que os indivíduos assumem diferentes posturas e desempenham diferentes papéis como servidores públicos. Esse modelo composto deve reconhecer também a complexidade da natureza humana e os desafios apresentados pela busca da efetividade organizacional e do interesse público, antecipando efeitos positivos e negativos de se ter uma burocracia mais inclusiva e heterogênea e, assim, minimizar custos. Assumindo a natureza humana mista, pode-se ser aplicado um modelo comportamental igualmente misto que capture a variedade de comportamentos dos burocratas. Dessa forma, podem ser estabelecidos mecanismos variados de controle administrativo e responsabilização adequados para cada realidade e, conseqüentemente, melhorar o desempenho das atividades e serviços produzidos pelo Estado. Por fim, o modelo composto entende o interesse público como derivado de uma combinação de interesses privados, especiais e coletivos de uma população dinâmica.

Fundamental para esse modelo é estudar a composição da burocracia e a distribuição de diferentes posturas burocráticas em diferentes agências governamentais. A motivação para o trabalho pode ser melhor compreendida quando se pode relacionar ou não a existência de certas posturas ao setor de atividade ou a grupos ocupacionais únicos (WISE, 2004). Os atributos do modelo composto são resumidos no quadro a seguir.

Atributo	Modelo composto
Forma substantiva	<i>Trustee, delegate</i> e político <sup>1</sup>
Escopo	Todos os burocratas
Visão de mundo	Pragmática
Natureza humana	Mista – boa e ruim
Postura do burocrata	Mista – defensor, auto-interessado, neutro
Impacto sobre o interesse público	Misto – positivo e negativo
Impacto no desempenho/performance	Misto – positivo e negativo

Fonte: WISE, 2004, tradução nossa.

1. *Trustee* é o indivíduo que usa o próprio julgamento para agir pelo interesse de outros indivíduos e grupos, um *delegate* é aquele que tenta agir de acordo com os interesses dos grupos que o apóiam e, por fim, o político é quem age para maximizar seu *status* político. Essas definições foram feitas por Pitkin (*apud* WISE, 2004) e incorporadas por Wise (*op. cit.*).

#### Quadro 2 – Atributos do modelo composto de Wise para a postura da burocracia

A preocupação de Wise (*op. cit.*) em criar um modelo composto do comportamento dos burocratas alerta sobre a fragmentação teórica e sobre a importância de maior interdisciplinariedade e trocas entre os subcampos de estudos sobre as organizações públicas.

## 2.5 Comentários finais

A revisão de literatura apresentada nesse capítulo buscou enfatizar os aspectos relativos ao comportamento dos burocratas e da burocracia no desempenho das suas atividades. Foi dado maior destaque aos trabalhos de Weber (1978, 1982), Niskanen (1994) e Wilson (2000). Esses três autores podem ser considerados marcos do estudo da burocracia.

É indiscutível o pioneirismo de Weber (*op. cit.*) e o impacto que teve sua teoria. O burocrata weberiano é uma referência, tanto nos aspectos positivos quanto nos aspectos negativos. Niskanen (*op. cit.*) aproveitando o gancho da racionalidade de Weber e combinando-o com aspectos da teoria econômica, criou o burocrata preocupado

essencialmente com a maximização do orçamento. E Wilson (*op. cit.*), com seu olhar sobre as organizações, coloca a relevância de fatores ambientais e coletivos na moldagem e orientação das atividades dos burocratas.

As demais teorias apresentadas ressaltam aspectos sobre a racionalidade limitada, a necessidade de controle e acompanhamento das atividades dos burocratas, sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas e a importância de se considerar a influência da noção de interesse público nas ações da burocracia.

O objetivo dessa revisão de literatura foi assinalar as questões relevantes para o estudo do comportamento burocrático, embora o modelo escolhido para a elaboração da pesquisa seja outro. Regras e legalismo, racionalidade econômica e ênfase nas organizações são perspectivas que fornecem informações relevantes e que ajudam a compreender certos fenômenos da burocracia. Contudo, as pessoas que compõem a burocracia também importam. Seus valores e suas atitudes afetam a maneira como a burocracia, esse ser abstrato, toma forma perante a sociedade. Essa pesquisa insere-se, portanto, em uma abordagem que busca conhecer os burocratas para compreender a burocracia. O próximo capítulo trata da burocracia brasileira e, em seguida, o capítulo 4 apresenta a teoria da burocracia e a tipologia de Downs (1967) para agentes burocráticos.

*Maria Candelária / É alta funcionária  
 Saltou de pára-quadras / Caiu na letra "O", oh,oh,oh,oh  
 Começa ao meio-dia / Coitada da Maria  
 Trabalha, trabalha, trabalha de fazer dó oh,oh,oh,oh  
 À uma vai ao dentista / Às duas vai ao café  
 Às três vai à modista  
 Às quatro assina o ponto e dá no pé  
 Que grande vigarista que ela é.*

*Marchinha composta por Armando Cavalcanti e Klécio Caldas para o  
 Carnaval de 1952.*

### **3 A BUROCRACIA NO BRASIL**

O capítulo anterior apresentou estudos sobre a burocracia em diferentes perspectivas teóricas. Neste capítulo, há uma preocupação em fornecer um panorama histórico da burocracia no Brasil, com o intuito de preparar o entendimento dos dados colhidos na pesquisa de campo.

Após o resgate da situação em que foi implantada a burocracia na administração pública brasileira, este capítulo trata de quatro momentos significativos para a organização estatal: a era Vargas, o período militar, a redemocratização e a constituinte, e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Finaliza com dados sobre a composição atual do serviço público no Brasil.

#### **3.1 Processo histórico e burocracia brasileira**

##### **3.1.1 O começo**

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

país. As administrações colonial e imperial e, até mesmo, a organização estatal do início da República, não são consideradas pela maior parte da literatura como instituições burocráticas nos moldes weberianos. Entretanto, seu legado não pode ser desconsiderado, pois influencia fortemente as relações que são estabelecidas em momento posterior.

Para Gouvêa (1994), antes de analisar a administração pública brasileira, é preciso lembrar quatro aspectos importantes da história do Brasil: primeiro, a economia pautada pela atração que o país exerceu enquanto colônia de exploração extrativa e não mercado consumidor, e a exclusão da maioria da população da capitalização derivada da cana-de-açúcar; segundo, a centralização decisória portuguesa; terceiro, a força do poder local; e quarto, um sistema de relações personalista.

Com a independência e o Império, teve início a formação do Estado brasileiro, que viria a ser composto por um grupo bastante heterogêneo quanto à estratificação salarial, hierárquica e social. Carvalho (2003) afirma que “magistrados e militares, ao lado dos agentes do fisco, estiveram entre os primeiros funcionários do Estado moderno a se organizarem em moldes profissionais” (CARVALHO, *op. cit.*, p.148). O autor afirma que a organização da época era melhor desenvolvida na captação de impostos, enquanto que as ações de desenvolvimento social (educação e saúde, infra-estrutura) chegavam somente às capitais de província. O policiamento, por exemplo, ficava totalmente a cargo do poder local (fazendeiros, comerciantes, capitalistas), que constituiria a Guarda Nacional.

Os únicos agentes do governo central no nível local eram os párocos<sup>3</sup> que, no entanto, se limitavam às tarefas de registro de nascimentos, casamentos e óbitos. A ação dos párocos era mais importante na área político-eleitoral do que na administrativa. Os próprios municípios, aliás, não possuíam um Executivo independente do Legislativo. Daí ficar a ação distributiva na dependência da iniciativa dos poderosos locais. (CARVALHO, 2003, p. 154).

---

<sup>3</sup> Durante o Império, não havia separação entre Estado e Igreja, sendo o setor eclesiástico integrante da estrutura administrativa. O pároco acumulava, portanto, a função de agente público.

A burocracia desse tempo estava longe do modelo weberiano. Durante o Império, não havia preocupação com a racionalização do Estado e o ingresso nos empregos públicos seguia, fundamentalmente, a lógica da distribuição de privilégios:

Apesar das variações entre os diversos setores, salientando-se a maior burocracia dos setores clássicos do judiciário, do militar e do fiscal, pode-se dizer que, em geral, a classificação de cargos era precária, a divisão de atribuições pouco nítida, os salários variáveis de ministério para ministério; não havia sido institucionalizado o sistema de mérito, e as nomeações e promoções eram muitas vezes feitas à base do apadrinhamento ou, como se dizia na época, do empenho e do patronato, e não da competência técnica; as carreiras eram mal estruturadas e a aposentadoria não generalizada. (CARVALHO, 2003, p.159).

Sobre a mecânica de entrada no serviço e a relevância que o cargo tinha para a sociedade imperial urbana, Santos (2006) acrescenta que:

Em estágio ainda tosco da divisão social do trabalho e, por conseguinte, na ausência de um mercado de profissões auto-sustentável, não restava à diminuta elite imperial senão a via da política que, em muitos casos, dependia da boa vontade do imperador ou a do emprego público, este totalmente dependente do imperador [...]. Além das análises que os contemporâneos já realizaram de como funcionava o sistema, repousam entre os contos e novelas curtas de Machado de Assis – ele próprio, letrado, funcionário público – as mais sarcásticas descrições do calvário a que se submetiam os filhos de família, inúteis para qualquer outra coisa a não ser permanecerem inúteis à custa do erário público. (SANTOS, 2006, p.119).

Na República Velha, a maior marca do Estado é um intervencionismo regulatório direcionado para o principal produto de exportação da época: o café. Praticou-se controle da produção e de taxas, entre outras. Mas essa ação é muito pouco diante do que estaria por vir nas décadas seguintes. A estrutura administrativa existente e suas ações eram tímidas. As oligarquias dominavam a cena política (SANTOS, 2006).

Nesse contexto, Torres (2004) afirma que, desde a descoberta do país até 1930, o Estado brasileiro teria sido espoliado, usado por uma elite rural para garantir privilégios sociais e econômicos traduzidos em “sinecuras, prebendas, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, empréstimos mais que favoráveis, garantia de impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção,

clientelismo, patronagem [...]” (TORRES, 2004, p. 143). Disso resultaria um viés patrimonial nas relações administrativas.

### 3.1.2 A era Vargas e a modernização burocrática

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

O Estado que surgia era um Estado administrativo, que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Era um Estado que criava uma burocracia, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, burocracia esta que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressa de recuperar o tempo perdido. Mas era um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação usava, sem medo, estratégias informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos “extranumerários” para atender aos crescentes pedidos de emprego [...]. (GOUVÊA, *op. cit.*, p. 80).

O modelo administrativo anterior, considerado patrimonialista, começa a perder espaço nos anos 30 face às transformações que ocorriam nas esferas política e econômica.

[...] a partir do primeiro governo de Vargas, o *ethos* patrimonial passa a dividir os espaços e a cultura da administração pública com o modelo burocrático, que começa lentamente a ser implantado no Brasil. Um processo histórico de expansão quantitativa e qualitativa da administração pública e privada, exigida pelo desenvolvimento do capitalismo, irá relativizar a total supremacia da administração patrimonial no Brasil, que se mostra em descompasso com os novos avanços tecnológicos e institucionais que o capitalismo promove e potencializa. (TORRES, 2004, p. 146).

Esse novo Estado precisava ser organizado não apenas por pressões de uma nova época, mas também porque se fazia necessária uma administração centralizada e racional para as pretensões do governo em atuar ativamente no sistema econômico e promover a

industrialização. O modelo que surgia era o de um Estado intervencionista, autônomo e centralizador que mesclaria formas de organização weberiana com regras particularistas, capaz de criar ideologia própria (GOUVÊA, 1994).

De 1930 a meados dos anos 1950, a diferenciação organizacional do Estado e o desenvolvimento de sua ação regulatória adquirem elevada velocidade, encontrando-se também, ao final do período, o início de maior envolvimento estatal em atividades diretamente produtivas. Os dois processos são simultâneos e ano após ano observam-se a criação e diferenciação institucionais acompanhadas de intensa intervenção regulatória. (SANTOS, 2006, p.31).

Certamente, o tipo de trabalhador requerido para atuar nessas atividades não estava pronto, havendo uma preocupação com a profissionalização e capacitação dos burocratas representada pela criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, que se transformou em 1938 em Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e sobreviveu até 1986<sup>4</sup>. Durante sua existência, foram implantados concursos públicos com características meritocráticas, criados órgãos para atuar em variados setores, normas e estatutos. De acordo com Torres (2004, p.147):

Em linhas gerais, a tarefa do DASP, que nasceu sob a inspiração teórica de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, era exatamente promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios de mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente fundamentada etc, [...]. Nesse esforço de implantar um modelo weberiano em nossa máquina estatal, o DASP também significou os primeiros e incipientes passos na direção de formar, treinar e qualificar uma parcela de servidores concebida como estratégica para o adequado funcionamento da administração pública.

O DASP cresceu e passou a ter filiais nos estados. Do governo Vargas também data o início da propaganda oficial com a criação do Departamento Oficial de Propaganda e da “Hora do Brasil”. As estatísticas sobre o Brasil alcançaram novo patamar com a fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (SCHWARTZMAN, 1983). As duas

---

<sup>4</sup> Sobre a criação do DASP, conferir o Decreto-lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Ao longo das décadas, o órgão sofreu modificações em sua estrutura e competências (e no nome, mantendo-se a sigla). Quando foi extinto, as funções que ainda possuía passaram para a recém-criada Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, encarregada também do projeto de desburocratização. Essa secretaria também sofreu diversas transformações até chegar à estrutura atual, na qual o órgão central de recursos humanos está ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um histórico completo pode ser acessado em <[http://www.planejamento.gov.br/recursos\\_humanos/conteudo/historico.htm](http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm)>.

estadas de Vargas na presidência, de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, foram responsáveis pela instauração de uma nova administração pública.

Se a atitude de Vargas foi efetiva ou não no sentido de viabilizar seu plano de governo, ou em que medida a burocracia foi de fato fundamental para esse plano, não é o propósito dessa discussão. Contudo, é importante ressaltar, como já dito anteriormente, que práticas herdadas do patrimonialismo continuaram a existir. Apesar de todo o esforço em universalizar o acesso ao emprego público com base no mérito, “a ideologia que comandava as relações entre sociedade e Estado era clientelista<sup>5</sup> e empreguista, e daí que o número de funcionários ‘extranumerários’, contratados sem concurso e por indicações pessoais, foi sempre superior aos ‘estatutários’” (GOUVÊA, 1994, p.100).

### 3.1.3 O período militar e as primeiras reformas

Uma vez estabelecida uma administração burocrática, os movimentos seguintes de reorganização do aparelho estatal passaram a pregar, principalmente, a flexibilização de normas, ou desburocratização, ou, ainda, gerencialismo. Isso é verdade para as transformações realizadas no final dos anos 60 e para a reforma pregada em 1995.

Durante o regime militar, a maior mudança na administração pública foi trazida pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e sobre a reforma administrativa. Muito do que foi estabelecido por esse decreto permanece até hoje como, por exemplo, a divisão entre administração direta e indireta e a divisão de alguns ministérios e respectivas áreas de competência. Instituiu como princípios a descentralização de atividades, a coordenação e planejamento de ações, mecanismos de

---

<sup>5</sup> Clientelismo é um termo usado na literatura que “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997).

controle e a delegação de competências. Também estabeleceu normas de administração financeira e normas sobre o serviço público civil.

Contudo, a descentralização de atividades para órgãos da administração indireta não é bem vista por Torres (2004, p.157):

Por acreditar mais na capacidade e eficiência dos setores da administração indireta que desempenhavam papel estratégico na tarefa de se criar no Brasil uma estrutura propícia ao desenvolvimento do capitalismo, o Estado intensificou o tratamento diferenciado dos dois ramos da administração pública. De modo geral, a administração direta foi sendo deixada de lado e experimentou um intenso processo de sucateamento nesse período, estando ainda muito marcada por uma cultura patrimonialista, pela baixa remuneração, abrigando servidores desmotivados, etc. Por outro lado, a administração indireta, especialmente as empresas públicas e sociedades de economia mista, tinham suas atuações marcadas pela utilização mais intensiva de técnicas modernas de gestão, além de contar com um quadro de funcionários altamente qualificados e bem remunerados, apresentando níveis elevados de motivação e comprometimento com os objetivos maiores das instituições.

Com o passar dos anos, o Decreto-lei acabou não atingindo os resultados esperados. O grande crescimento do Estado por meio de novos órgãos mitigou a capacidade de controle e coordenação das atividades. Além disso, os militares cederam às velhas estruturas, negociando cargos em troca de apoio político. Na prática, o resultado foi ministérios não dotados de um corpo de dirigentes integrantes de uma burocracia especializada e autarquias, fundações e empresas públicas com alto grau de insulamento burocrático (TORRES, 2004).

Assim, é importante ressaltar que as duas reformas tentadas sob regimes autoritários no Brasil, uma burocrática e outra gerencial, apresentavam em comum uma marca patrimonialista<sup>6</sup> de nascença, que entende a administração pública como mecanismo preferencial de distribuição de privilégios e obtenção de apoio político. Sem dúvida, essa marca ofuscou e neutralizou a maior parte dos avanços conseguidos com a adoção de modelos mais impessoais e gerenciais na burocracia estatal (*Ibidem*).

---

<sup>6</sup> O termo “patrimonialista” usado por Torres (2004) faz referência às mesmas práticas chamadas anteriormente de “clientelistas” por Gouvêa (1997).

Além disso, outro ponto em comum desses dois períodos é que as mudanças foram implantadas para servir ao modelo de Estado como indutor do crescimento econômico. O desenvolvimentismo é a grande marca de muitos dos governos brasileiros, com poucas exceções. Um papel estatal ativo como ator econômico exigiu a organização da máquina administrativa.

Contudo, o caminho trilhado para a expansão do Estado com agente produtivo direto na era Vargas e no regime militar não é o mesmo. Entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1964, criaram-se novas empresas em diferentes setores com independência jurídica entre si. Já entre 1964 e 1974, o crescimento ocorre com a consolidação de grandes empresas em *holdings* e a proliferação de subsidiárias atuando em diferentes setores (SANTOS, 2006).

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

“[...] esta burocracia [formada a partir do governo de Vargas] tinha alguns traços constitutivos marcantes. Em primeiro lugar, seu espaço de poder era proveniente de recursos políticos que nasciam do fato de serem agentes de um Estado que foi construído para ser forte, porque se apresentava como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, “*o interesse público*” que defendiam se confundia com o interesse deste Estado. Em segundo lugar, algumas das agências a que pertenciam, principalmente o Banco do Brasil, garantia-lhes um *status* de prestígio e criava fortes laços de solidariedade para manter este seu espaço institucional e suas vantagens funcionais. Em terceiro lugar, era-lhes garantida a possibilidade de adquirirem uma formação técnica e um conhecimento especializado, inclusive com experiências internacionais, além do que seu ingresso no serviço público dava-se por mérito e não por apadrinhamento. Este conhecimento especializado transformava-se em novos recursos políticos, alargando o seu espaço de poder. Em quarto lugar, eram chamados a atuar e influir na definição do perfil institucional deste Estado que estava em construção, e para isto foram treinados e formados na tradição administrativa que partia da separação entre a ação puramente técnica e organizacional e a ação política. Entretanto, esta isenção pregada na teoria era constantemente abalada por um intenso clima de debates de idéias e de tendências político-ideológicas que caracterizavam o período, o que os levava muitas vezes a assumir posições. (GOUVÊA, 1994, p.131-2).

Os burocratas formados durante o regime militar já não dispunham do mesmo ambiente de debate político ou teórico, vivendo um momento no qual o conhecimento técnico e a especialização na atividade tomam grande impulso. O “interesse público” passa para as

mãos da burocracia, que se considera sua “portadora e guardiã” (GOUVÊA, 1994, p.150-1). Nesse sentido, o regime favorece o desligamento dos burocratas das demandas da sociedade.

#### 3.1.4 Redemocratização e a Nova República

Na Constituição de 1988, os servidores públicos, bem organizados, conseguiram várias vitórias, algumas que acabaram com mecanismos de maior flexibilidade administrativa que existiam. A administração indireta passou a se submeter às mesmas regras para preenchimento de quadros (via concurso público) e para a realização de compras públicas (processo licitatório), dando mais unidade a toda a administração pública. Todos os servidores que haviam sido contratados sem concurso público e que estavam há mais de cinco anos no cargo puderam ser incorporados no quadro de servidores estatutários, com estabilidade e outro sistema de previdência social (TORRES, 2004).

Entretanto, no momento da redemocratização e da constituinte, a situação histórica é outra. A crise fiscal do Estado atinge diversos países e ganha visibilidade no debate internacional, seja no noticiário, seja nas universidades. O Brasil, como a América Latina, afunda-se em crises econômicas e hiperinflação. Políticos e burocratas passam a tachar o Estado de “principal responsável por toda sorte de deficiências socioeconômicas e, por simetria dogmática, [...] uma política permissiva em relação às instituições do mercado seria a terapêutica adequada” (SANTOS, 2006, p.27). Como origem da crise do Estado, o candidato à presidência Fernando Collor de Mello, que termina eleito, aponta em sua campanha a burocracia e a administração pública:

Os ataques, frontais, foram elaborados e divulgados como se todos os servidores públicos fossem relapsos, corruptos, parasitas e muitíssimo bem remunerados. [...] essas imagens eram veiculadas para a sociedade como se fossem o retrato fiel do conjunto da administração pública. Dessa maneira, toda a campanha presidencial foi feita defendendo a idéia de que a administração pública e os servidores seriam os

únicos e maiores responsáveis por boa parte dos males que afligiam a sociedade. (TORRES, 2004, p.168).

Afastados da interação com a sociedade, o quadro de servidores, de maneira geral, não era bem visto, fato que deu legitimidade ao presidente para realizar uma reforma que além da abertura econômica e do início das privatizações, extinguiu órgãos e demitiu servidores, além de inviabilizar atividades de capacitação e treinamento dos quadros. Seu descaso com a máquina teve conseqüências:

O resultado de tudo isso foi a completa desarticulação e desagregação da administração pública, que intensificou e aprofundou o processo de perda de capacidade gerencial para a formulação, planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas. Do ponto de vista do servidor, ele foi apresentado como um pária da sociedade e muitos acabaram incorporando o insulto, deixando-se levar pela desmotivação e sentimento de insignificância social, completando a política de terra arrasada contra a administração pública”. (TORRES, 2004, p.170).

Dessa forma, passa-se de um período no qual certos empregados do Estado dispunham de *status social* (ser funcionário do Banco do Brasil era passaporte para a estima social na primeira metade do século XX) e capacidade de implementação, para outro no qual as repartições precisavam ostentar cartazes com os dizeres “desacatar funcionário público é crime” (referência ao Art. 331 do Código Penal).

### 3.1.5 Governo FHC

Chega ao governo o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a reforma do Estado volta a ter destaque na agenda, considerada passo complementar para a garantia da estabilidade econômica recentemente adquirida com o Plano Real. A equipe elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), influenciado principalmente pelas idéias do ministro Bresser Pereira<sup>7</sup>. No documento, revê-se um pouco da história da administração pública brasileira e a reforma do estado é apresentada como “indispensável

---

<sup>7</sup> Bresser Pereira publicou à época e ainda publica muitos textos sobre o novo papel do Estado e gestão pública. Toda sua produção está disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>.

para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia”. Era uma proposta que visava tanto a reformulação das estruturas administrativas quanto a reformulação do próprio papel do Estado, que deveria agora ser “promotor e regulador” do desenvolvimento econômico em vez de responsável direto, como tinha sido durante tanto tempo no país. Seria a implantação do gerencialismo, ou *new public management*, corrente teórica desenvolvida nos anos 80 e 90. Talvez esteja aí a diferença mais marcante entre esta e as reformas anteriores, que operavam intenções justamente na direção oposta.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRASIL, 1995, p. 16).

Nos anos 90, havia um consenso na literatura de que o modelo burocrático era ineficiente, dispendioso e que não tinha espaços para mecanismos de controle de resultados e de desempenho dos agentes públicos, importantes para o acompanhamento pela sociedade das ações empreendidas pelos governos. Conceitos como transparência, responsabilização, *accountability*, cidadão-cliente, ganham projeção.

Instrumentos de flexibilização, racionalização, desburocratização, descentralização e desconcentração administrativa já vinham sendo buscados desde a década de 1960. Nessa questão, realmente nova é a força com que essas discussões entraram na agenda internacional a partir da década de 1980. Assim, diante da crise fiscal e do aumento da pressão cidadã por uma ação estatal mais eficiente e efetiva, tornou-se necessária uma política de modernização e adequação da administração pública. Nova também é a reunião de todos os processos e técnicas sob uma única denominação teórica e conjunto de idéias, passando a falsa impressão de que se tratava de algo absolutamente inovador e recente. (Torres, 2004, p.174).

A reforma vislumbrada por Bresser/FHC mexia não só com a organização das estruturas administrativas, mas também com os direitos e deveres dos servidores, muitos conquistados e registrados na Carta de 1988. Embora pregasse a valorização de carreiras

consideradas típicas de Estado, flexibilizava e extinguiu outras de áreas consideradas meio ou de apoio, além de prever medidas de alteração no sistema previdenciário. Era a primeira reforma em contexto democrático e que enfrentou a oposição e resistência dos servidores públicos. Após extensos debates e negociações, foi aprovada em 1998 a Emenda Constitucional nº19, que permitiu o estabelecimento de contratos de gestão entre o poder público e entidades da administração direta e indireta, estabeleceu teto remuneratório para cargos públicos e cargos eletivos, assegurou a existência de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores, definiu situações que geram a perda do cargo, e previu limite para despesas com pessoal.

A Emenda trouxe parte dos avanços pretendidos, mas a reforma ficou pela metade com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1999. De maneira geral, implantaram-se mudanças na área de gestão e administração de pessoal. Em gestão, além da privatização de empresas estatais, outras formas de organização administrativa estavam previstas no Plano Diretor: agências reguladoras, agências executivas, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público. Dessas, a que obteve mais sucesso foi a de agências reguladoras, embora cada uma esteja sujeita a circunstâncias políticas e orçamentárias distintas.

Idealizadas e implantadas principalmente para fiscalizar as empresas dos setores que experimentam um intenso processo de privatização depois de 1995, as agências reguladoras se caracterizam por forte autonomia institucional em relação aos ministérios a que estão vinculadas. Para isso, seus dirigentes contam com mandatos fixos, sendo nomeados pelo presidente da República apenas depois da aprovação de seus nomes pelo Senado Federal. Além de criar um ambiente institucional previsível, estável e seguro para os investidores que participavam do processo de privatização, a criação de um sistema regulador no Brasil também é consequência da constatação de que a supervisão ministerial estava sendo insuficiente para garantir a *accountability* e eficiência das empresas públicas. (TORRES, 2004, p. 183).

Embora não aparecesse com muito destaque nas discussões sobre o Plano Diretor, a revolução da tecnologia da informação no Estado brasileiro acabou sendo o grande avanço da reforma em termos do potencial de transparência e controle que oferece ao cidadão. De

acordo com Torres (2004, p.190), “a utilização da tecnologia da informação foi intensamente incentivada nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, consistindo em um grande avanço para a burocracia estatal no que se refere à transparência, controle social, eficiência, agilidade e ganhos significativos de produtividade”.

Além da multiplicação de sistemas informatizados internos, hoje é improvável que exista algum órgão federal que não disponha de uma página da Internet que, no mínimo, forneça informações sobre a finalidade do órgão, legislação da área e formas de contato. Muitos disponibilizam vários serviços ao cidadão (por exemplo, Receita Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Ministério da Justiça, Ministério da Educação). Em iniciativas de governo eletrônico, o desafio maior é a transparência nas contas públicas, isto é, abrir para acompanhamento por parte do cidadão, de forma fácil, os gastos feitos pelos órgãos. A Controladoria Geral da União iniciou tal movimento com a criação do Portal da Transparência<sup>8</sup>, com informações sobre todo o governo federal, inclusive repasses de recursos para estados, municípios e pessoas físicas. Outros órgãos começam a replicar a experiência, disponibilizando suas próprias informações.

Na área de administração de pessoal, cargos de segurança, ascensorista, copeiro, etc, foram extintos (28.451 cargos efetivos que estavam vagos e mais 72.930 cargos ocupados segundo Torres, 2004). A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), quase dizimada por Collor, foi revitalizada e fortalecida. Cargos da alta administração foram reorganizados e algumas carreiras privilegiadas com reestruturação salarial e novos concursos de acesso (especialmente carreiras da área de finanças e auditoria, área jurídica, ciclo de gestão, diplomacia). De acordo com Torres (2004, p. 197), “pela primeira vez na administração pública, houve uma política de recursos humanos que procurou

---

<sup>8</sup> Conferir em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

institucionalizar um tratamento diferenciado aos servidores públicos, de acordo com as posições estratégicas que eles ocupam dentro do aparelho de Estado”.

A situação das carreiras do serviço público não era boa e as reestruturações que ocorreram melhoraram um pouco a situação, mas a defasagem salarial da maioria dos servidores, incluídos no Plano de Classificação de Cargos<sup>9</sup> criado em 1970, era grande, especialmente nos cargos de nível superior. Esse fato foi constatado no documento do Plano Diretor, que afirma:

No Brasil não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores, do tipo existente nos países desenvolvidos, onde a administração pública burocrática alcançou pleno desenvolvimento. Ou melhor, existe o Plano de Cargos e Carreiras - PCC, que poderia preencher esse papel, mas que na verdade é apenas a situação da qual todos querem sair para integrarem carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação. (BRASIL, 1995, p.35).

Embora tenham sido realizados concursos, as contratações não foram suficientes para suprir algumas áreas e as terceirizações foram utilizadas para aumentar a força de trabalho. Em muitos casos, servidores terceirizados exercem funções típicas de Estado, como fiscalização e controle ou formulação e implantação de políticas públicas, o que é uma excrescência. Há ainda uma proliferação de contratos por meio de organismos internacionais em órgãos importantes como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Tais distorções têm sido alvo de decisões judiciais que determinam prazos para substituição desses empregados, o que explica em parte o aumento na realização de concursos públicos nos

---

<sup>9</sup> Essa foi a última nomenclatura do “carreirão” antes da alteração feita pelo governo Lula em meados de 2006, que trouxe incremento salarial e o nome Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

últimos anos. Contudo, tal crescimento tem ocorrido em grande medida no “carreirão”, que até hoje não encontra solução definitiva<sup>10</sup>.

Para Torres (2004), a reforma almejada pelo governo Fernando Henrique Cardoso falhou por problemas internos no grupo que dirigia o país. Além disso, o MARE nunca teria tido a mesma força que um dia teve o DASP.

A necessidade de ajuste fiscal exigiu um rigoroso processo de privatização e um esforço descomunal para gerar crescentes superávits primários a fim de amortizar o pagamento da conta de juros, que cresceu de maneira vertiginosa exatamente no período de implantação da chamada nova gestão pública. É consensual que boa parte dos esforços de implantação da reforma administrativa brasileira foi boicotada ou neutralizada pelos poderosos ministros da área econômica. (TORRES, 2004, p.210).

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

Assim, podemos constatar que técnicas mais gerenciais e eficientes eram aplicadas em órgãos da administração pública muito antes do Decreto-lei nº 200/1967, que buscou introduzir mais sistematicamente práticas gerenciais no setor público. Da mesma forma, apesar dos esforços de implantação de um modelo gerencial, práticas patrimonialistas de se governar e administrar o Estado ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os seus três níveis de governo e poderes. A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc. (TORRES, 2004, p. 140-141).

---

<sup>10</sup> As novas contratações para o PGPE (antigo PCC) são majoritariamente para os cargos de nível superior. O salário não é atrativo para a qualificação requerida, mas, em face do desemprego no país, os concursos têm sido concorridos. O problema é que há uma saída muito grande nesse grupo, que continua em busca de salários mais atrativos (carreiras de finanças ou no legislativo e judiciário) causando prejuízos para a administração. O salário também já gerou no passado problemas com o CREA, pois se abriu vagas para engenheiros, que possuem piso salarial específico definido em lei, atrelado ao salário mínimo. Pela Lei 5.194 de 24 de dezembro de 1966, as remunerações iniciais de engenheiros, arquitetos e agrônomos não podem ser inferiores a seis vezes o salário mínimo da região. A remuneração de entrada do engenheiro agrônomo no PGPE, pela tabela de 29 de agosto de 2006, é R\$ 2.005,99. Com o salário mínimo de R\$ 380,00 esse valor já fica defasado.

Essa convivência de várias formas de relacionamento e administração dentro do serviço público já havia sido notada por Schneider (1994) em uma crítica aos estudos sobre a burocracia brasileira:

[...] duas linhas críticas desenvolveram-se para explicar a patologia burocrática no Brasil. A primeira, já discutida nas seções anteriores, enfatiza o comportamento disfuncional no qual se incluem o personalismo, o clientelismo, a patronagem e o patrimonialismo. A solução é burocracia legal-racional weberiana. A segunda concentra-se na fragmentação, na jurisdição sobreposta e na busca irrestrita dos próprios interesses da organização. A solução está na racionalização administrativa. [...] O que falta é uma apreciação da simbiose dessas “patologias” que permitiria aos críticos entender porque a burocracia frequentemente funciona de fato. Embora o personalismo possa ter tido outras raízes no passado, a fragmentação burocrática tornou-se indispensável. O personalismo (pouca burocratização comportamental) penetra a fragmentação (excesso de burocratização estrutural) e permite a coordenação, ao passo que a fragmentação contínua aumenta a necessidade do personalismo.” (SCHNEIDER, 1994, p.64-5).

Feita a apresentação do processo histórico de criação e evolução da administração pública no Brasil, passa-se, na próxima seção, a informações quantitativas dos quadros que a compõem.

### **3.2 Alguns números**

Não é fácil encontrar estatísticas sobre o número de servidores públicos desde o início das mudanças implementadas por Getúlio Vargas. Tão pouco existem dados sobre o quantitativo durante o regime militar. Se por um lado essas informações poderiam ajudar a entender um pouco da evolução desse grupo de trabalhadores, por outro lado, os números em si não esclareceriam todas as transformações. Os movimentos de centralização e descentralização administrativa, criação e privatização de empresas, relação entre número de cargos efetivos e extranumerários, causam uma confusão numérica. As informações a seguir são um pouco do que se conseguiu resgatar que possa dar um mínimo de perspectiva histórica. Em virtude da melhoria do controle de pessoal ocorrida na última década e do foco

da pesquisa, a maior parte das informações diz respeito à composição recente e atual da burocracia brasileira.

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

Tabela 1 – Relação entre população economicamente ativa e servidores públicos – 1992/2004

	1992	2001	2004
PEA	70.039.379	93.366.382	98.529.822
Servidores ativos	683.618	531.296	538.077
Servidores/PEA	0,98%	0,57%	0,55%

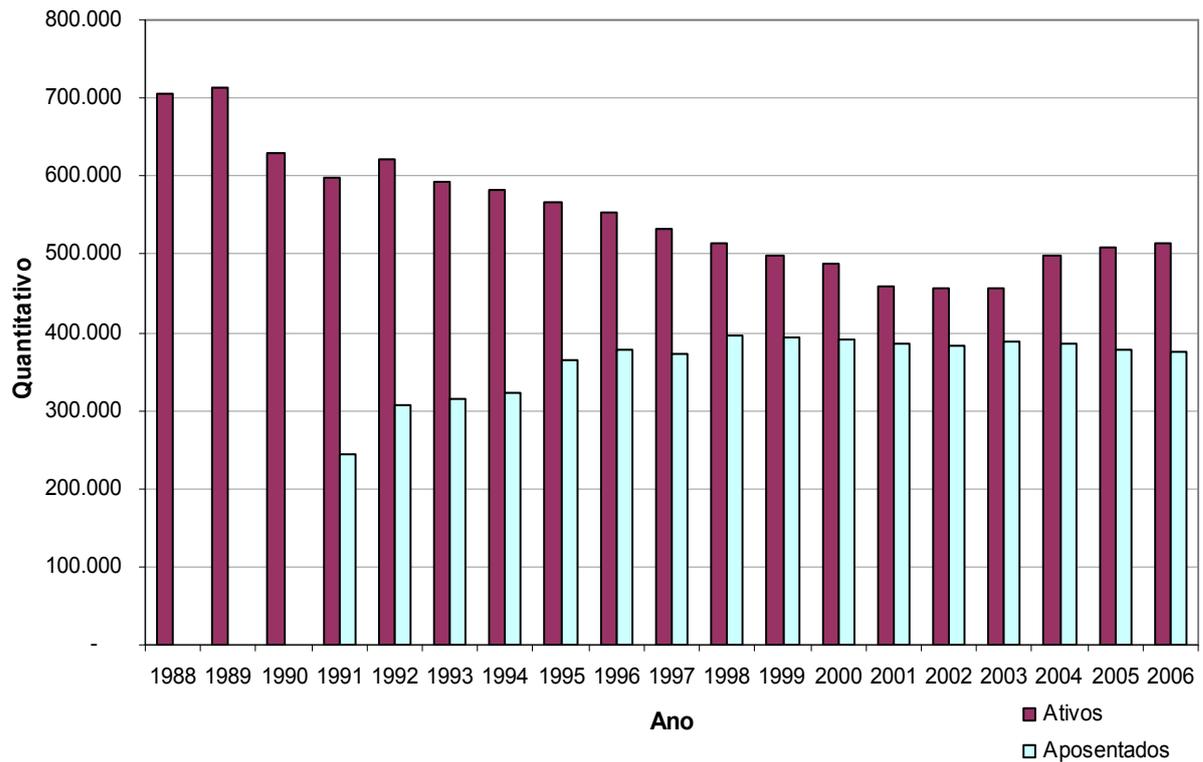
Fontes: Dados da PEA - IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Dados dos servidores - MPOG, SRH, Boletim Estatístico de Pessoal, nº123.

Notas:

1. Somente civis do poder executivo federal.
2. Em 2004, a PEA passa a incluir a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
3. Inclui as pessoas sem declaração de condição de atividade.

Pela tabela acima, percebe-se como vem caindo o número de pessoas empregadas no setor público federal em relação ao total da população economicamente ativa. Ressalve-se que a metodologia de cálculo da PEA considera pessoas a partir de 10 anos de idade. Se considerarmos apenas pessoas acima de 18 anos, a PEA em 2004 é de 91.381.722 pessoas, gerando uma proporção de 0,59%, não resultando em aumento significativo. A queda do número de servidores ativos depois da década de 90 justifica-se, em parte, pelas privatizações realizadas e, também, pela reposição de quadros sempre inferior ao número de aposentados. Essa informação pode ser apreciada no gráfico a seguir.



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

Notas:

1. Inclui administração direta, autarquia e fundações.
2. Até 1991, uma parcela significativa de servidores era celetista.
3. Em 1991, ocorreu desligamento de servidores, que foram reintegrados no ano seguinte.
4. A partir de junho de 1997 considerado o critério de Força de Trabalho = quantidade de vínculo - exercício descentralizado - lotação provisória - cedido (inclui contrato temporário).
5. De 1998 a 2005, dados do mês de dezembro.
6. Em 2006, dados do mês de junho.

### Gráfico 1 – Quantitativo de servidores civis ativos e aposentados do poder executivo federal

Acima pode-se ver a evolução do quadro de servidores civis ao longo dos últimos 18 anos. O número de ativos apresenta queda praticamente constante até 2003, quando começa a crescer novamente, em proporção maior que o incremento no número de aposentados. O número de aposentados aumenta em mais de 150 mil entre 1991 e 1998, quando começa a apresentar tendência decrescente. Contudo, não se pode afirmar se essa tendência reflete uma reorganização da pirâmide etária no grupo de ativos, ou se um simples aumento no número de óbitos entre os aposentados. De maneira geral, ao longo dos anos, o ritmo de aposentadorias é mais rápido do que o ritmo de realização de concursos públicos.

A Tabela 2 traz o número de servidores pelo local de lotação. Percebe-se que, com o passar do tempo, ocorre aumento do quadro na administração direta e diminuição na administração indireta, tanto nas autarquias quanto nas fundações. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem orçamento da União são as únicas incluídas nos números da tabela. Embora tenha diminuído o número total de servidores federais, há mais pessoas trabalhando na administração direta atualmente.

Tabela 2 – Evolução do quantitativo de servidores ativos por lotação – 1992/2006

Lotação	Ano				
	1992	1996	1999	2002	2006
Administração Direta	173.891	238.228	207.830	200.191	212.640
Autarquias	324.125	211.063	195.153	192.142	201.554
Fundações	122.854	105.445	94.142	93.408	100.932
Subtotal	620.870	554.736	497.125	485.741	515.126
Banco Central do Brasil	6.133	5.926	4.446	4.675	4.596
Ministério Público	-	5.475	7.061	5.859	8.384
Empresas Públicas	36.688	32.086	28.953	27.379	19.156
Sociedades de Economia Mista	19.927	8.729	7.748	7.008	12.373
Subtotal	62.748	52.216	48.208	44.921	44.509
TOTAL	683.618	606.952	545.333	530.662	559.635

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

Quanto à escolaridade do atual quadro de servidores, é de se esperar que grande parte tenha nível superior, pois muitos cargos efetivos exigem essa qualificação no concurso público de acesso. De fato, mais da metade das pessoas empregadas no serviço público civil do poder executivo federal possui ao menos diploma de graduação universitária. Contudo, ainda há um contingente significativo de servidores com até o nível médio de escolaridade. Ainda assim, o próprio órgão que coleta tais informações ressalta que elas refletem apenas a situação identificada no momento do ingresso na carreira, não auferindo os avanços educacionais obtidos pelos servidores ao longo dos anos. Poucas carreiras consideram a titulação para cálculo da remuneração e não é comum o servidor atualizar os dados voluntariamente. Pode-se supor que, atualmente, o número de pessoas com nível superior seja maior.

Tabela 3 – Escolaridade dos servidores públicos civis do poder executivo federal – 2006

Nível de escolaridade	Servidores
Analfabeto	42
Alfabetizado sem cursos regulares	7.358
Primeiro grau incompleto	30.205
Primeiro grau	41.683
Segundo grau ou técnico	158.436
Superior	221.084
Aperfeiçoamento, especialização ou pós-graduação	11.168
Mestrado	17.350
Doutorado	26.436
Sem informação	1.364
<b>TOTAL</b>	<b>515.126</b>

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

Notas:

1. Doutorado inclui PhD, livre docência e pós-doutorado.
2. As informações refletem a situação quando do ingresso no serviço público.

Tabela 4 – Nível de escolaridade exigido para os cargos do serviço público civil do poder executivo federal – 2006

Nível de escolaridade exigido	Servidores	%
Nível superior	195.547	38,0%
Nível médio	256.222	49,7%
Nível auxiliar	22.000	4,3%
Sem informação	41.357	8,0%
<b>TOTAL</b>	<b>515.126</b>	<b>100,0%</b>

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

Notas: Não inclui BACEN e MPU.

Comparando a Tabela 4 com a Tabela 3, infere-se que mais de 80 mil pessoas atualmente empregadas no serviço público federal possuem ao menos curso superior e assumiram cargos destinados a pessoas com nível médio. É provável que essa situação gere problemas de inadequação às atividades exercidas por excesso de qualificação, mas, por outro lado, nada impede que tais servidores assumam cargos de chefia e assim adquiram posições mais compatíveis com o grau de instrução que possuem. Por essa comparação também fica demonstrado que o grande contingente de servidores com até o nível médio de escolaridade deve-se à existência de grande número de cargos destinados a essa qualificação.

A Tabela 5 indica o perfil etário dos servidores públicos. Os números apontam para um grupo maduro, do qual mais de um terço, supõe-se, deve estar aposentado em, no máximo, dez anos. Essas pessoas já passaram dos 50 anos e, pelas regras atuais, a idade mínima para aposentadoria é de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Portanto, há a possibilidade de uma renovação substancial do quadro nos próximos anos.

Tabela 5 – Número de servidores por faixa etária – 2006

Faixa Etária	Servidores	Percentual
Até 20 anos	1.169	0,23%
De 21 a 25 anos	13.243	2,57%
De 26 a 30 anos	29.154	5,66%
De 31 a 35 anos	35.970	6,98%
De 36 a 40 anos	52.472	10,19%
De 41 a 45 anos	95.125	18,47%
De 46 a 50 anos	113.592	22,05%
De 51 a 55 anos	92.790	18,01%
De 56 a 60 anos	51.625	10,02%
De 61 a 65 anos	20.948	4,07%
De 66 a 70 anos	8.005	1,55%
Mais de 70 anos	1.033	0,20%
<b>TOTAL</b>	<b>515.126</b>	<b>100%</b>

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

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

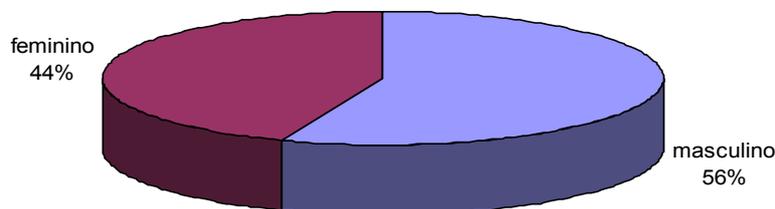


Gráfico 2 – Distribuição dos servidores públicos por sexo – 2006

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

Tabela 6 – Remuneração mensal dos servidores públicos civis do poder executivo federal segundo faixas salariais – Junho de 2006

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

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

Notas:

1. Inclui administração direta, fundações e autarquias do poder executivo.
2. Não inclui MPU, BACEN, empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebem recurso do tesouro.

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

### 3.3 Comentários finais

A burocracia brasileira passou por diferentes processos ao longo das décadas, momentos de valorização e outros de críticas e reformas. Há um sentimento de que as coisas mudaram. Apresentado esse breve panorama histórico e o perfil demográfico atual, resta saber o que essas pessoas querem e o que pensam no exercício de suas funções. Esse é o tema da pesquisa que começa a ser descrita no próximo capítulo.

## 4 A BUROCRACIA DE DOWNS

Feito esse apanhado geral dos estudos sobre a burocracia, retoma-se, nesse capítulo, a discussão sobre o enfoque utilizado nessa pesquisa. Na primeira parte, apresenta-se a teoria da burocracia de Downs (1967). Em seguida, discute-se aplicações da tipologia downsiana encontrada na literatura. Por fim, é acrescentada uma outra abordagem sobre as preferências dos agentes burocráticos.

### 4.1 A teoria da burocracia de Downs

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

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

Segundo, agentes burocráticos, em geral, possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, incluindo poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma idéia, uma instituição ou à nação), orgulho do trabalho excelente, e desejo de servir ao interesse público. A partir daí, o autor postula cinco tipos diferentes de burocratas,

cada um perseguindo um distinto subconjunto desses objetivos. Cada um é motivado por seu auto-interesse, mesmo quando agindo oficialmente.

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

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

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

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

Mesmo com a existência de uma estrutura formal nas organizações e de uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de uma estrutura informal. Informalmente, os indivíduos tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas aqueles relacionados ao desempenho de um papel. Isso abre espaço para que as pessoas usem os poderes constituídos para estabelecer significância pessoal e poder próprio. Essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização. A manipulação ocorrerá de diferentes formas, dependendo do tipo de agente burocrático (DOWNS, 1967).

Como dito anteriormente, a teoria trabalhada por Downs (*op. cit.*) vislumbra o mundo real, e, sendo assim, embora assuma que os indivíduos tomam decisões racionais, existem limites a essa racionalidade (DOWNS, 1967):

- a. cada decisor pode dedicar apenas parte de seu tempo à tomada de decisão.
- b. cada decisor pode mentalmente pesar e considerar apenas uma quantidade limitada de informação ao mesmo tempo.
- c. as funções da maioria dos agentes requerem que eles estejam envolvidos em mais atividades do que podem considerar simultaneamente e, dessa forma, podem focalizar sua atenção em apenas parte de suas maiores preocupações, enquanto as outras permanecem latentes.
- d. a quantidade de informação inicialmente disponível para cada decisor sobre cada problema é apenas uma pequena fração de toda a informação potencialmente disponível sobre o assunto.

- e. informação adicional a respeito de qualquer problema pode ser adquirida, mas os custos de aquisição e utilização podem aumentar rapidamente com o aumento de dados.
- f. aspectos importantes de muitos problemas envolvem informação que não pode ser adquirida de forma alguma, especialmente sobre eventos futuros, portanto, muitas decisões precisam ser tomadas face a alguma incerteza não erradicável.

Downs (*op. cit.*) considera a incerteza uma condição subjetiva, ou seja, o decisor está incerto quando acredita que não possui conhecimento certo sobre um evento mesmo se o conhecimento que possui é acurado. Ao contrário, se acredita que tem sim conhecimento certo sobre o evento, está confiante e seguro, mesmo se seu conhecimento é, de fato, equivocado ou sujeito a circunstâncias improváveis. Em uma decisão, a incerteza pode variar em mobilidade, intensidade e relevância. Todas essas três dimensões podem se fundir no *plano subjetivo da confiança* no qual cada decisão é tomada.

Cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhar essa função. A função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, as atividades que desenvolve que são valorizadas pelos outros e que formam sua contribuição para a divisão do trabalho. Embora a função social e os motivos privados possam ter alguns objetivos em comum, eles nunca são completamente idênticos. Essa diferença ocorre por duas razões: primeiro, cada pessoa na sociedade preenche sua função formal na divisão do trabalho durante apenas parte da sua vida. Ela também desempenha outros papéis que, por sua vez, absorvem uma significativa parte do tempo e energia. Esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos, que, inevitavelmente, influenciam as ações dos indivíduos no papel que ocupam na divisão do trabalho (DOWNS, 1967). Segundo, entre a função social e os motivos

privados atua o auto-interesse. O agente burocrático também valoriza os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais.

Dessa forma, cada agente burocrático possui objetivos variados a partir do conjunto de motivos listados abaixo:

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

Os cinco primeiros motivos são manifestações puras de auto-interesse. Lealdade e orgulho por desempenho são interesses mistos, desejo de servir o interesse público é quase

totalmente altruístico e comprometimento com uma causa é ambíguo (DOWNS, 1967). Downs (*op. cit.*) reconhece que esses motivos são apenas parte da estrutura completa de motivação, mas são suficientes aos propósitos do autor.

A partir desses motivos, embora possam ser feitas infinitas combinações, o autor concentra-se em cinco delas para a formação dos tipos de agentes burocráticos. É uma simplificação, admite, mas acredita que esses cinco tipos permitiram *insights* sobre como os departamentos comportam-se de fato (DOWNS, 1967). A tipologia é dividida em dois grupos.

O primeiro grupo é formado por agentes *puramente auto-interessados*: *alpinistas*, que consideram igualmente importantes poder, renda e prestígio e *conservadores*, como o próprio nome indica, valorizam conveniência e segurança, a manutenção do poder, da renda e do prestígio que já possuem.

O *alpinista* consegue maximizar poder, renda e prestígio de três formas: sendo promovido a cargo mais elevado dentro da hierarquia da organização (promoção); pode aumentar poder, renda, e prestígio associados a seu cargo atual com a busca por ampliar as funções, por exemplo (*agrandissement*); ou mudando para um novo e mais satisfatório emprego em outra organização (*jumping*).

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

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

Esses três agentes estão todos relacionados de alguma forma com o interesse público. Aqueles que acreditam perseguir o bem público com a defesa de políticas muito específicas ao longo do tempo, e a despeito de opositores, são classificados como *militantes*. Tendem a ser fanáticos. Outros acreditam na promoção de objetivos mais amplos de políticas e os usam como guia na tomada de decisão, independentemente da posição que ocupam: são os *homens de Estado*, mais filosóficos, que constantemente entram em conflito com a própria baixa capacidade operacional. Finalmente, há aqueles que acreditam na busca de políticas intimamente ligadas ao trabalho da organização onde atuam, que podem variar de escopo com o tempo e as circunstâncias: esses são os *defensores*.

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

## 4.2 Aplicações da tipologia de Downs

O modelo apresentado por Downs (1967) foi utilizado em dois estudos para teste de hipóteses sobre a burocracia. No primeiro deles, Lind (1991) parte dessa teoria para explicar o ciclo de vida das organizações. O segundo estudo, realizado por Brewer e Marato (2000), utilizou a tipologia de Downs (*op. cit.*) para comparar as motivações de burocratas de carreira e nomeados políticos. A seguir, expõe-se cada um deles.

Lind (*op. cit.*) usa as explicações de Downs (1967) para investigar as razões para os funcionários de organizações mais antigas terem comportamento distinto dos que trabalham em organizações criadas mais recentemente. No início do ciclo de vida das organizações, elas tenderiam a ser dominadas por defensores ou militantes. Se o crescimento da organização acontece com rapidez, ela atrai alpinistas e estes, tendem a favorecer inovações. Ao longo do tempo, cresce a proporção de conservadores.

A partir da teoria downsiana, a autora seleciona cinco variáveis para a construção de um modelo do comportamento burocrático em agências governamentais antigas e novas. As variáveis são: idade do *bureau*, idade dos funcionários, tipos de agentes burocráticos encontrados em posições-chave na organização, inovação na agência e disposição para a inovação. As três primeiras afetam as duas últimas. Essas variáveis geram oito hipóteses de pesquisa.

A variável “tipo de agentes burocráticos” foi mensurada por questionário enviado ao público-alvo, inclusive nomeados políticos, excluídos na tese de Downs (*op. cit.*). A inclusão é justificada pela autora pela mobilidade que esses possuem. O questionário usado por Lind (*op. cit.*) é composto por nove questões com uma resposta correspondendo a cada

classificação possível, que deve ser ordenada pelo respondente. Foi excluída a classificação de *homens de Estado*, considerada rara por Downs (1967).

Solicitou-se que os entrevistados marcassem, em ordem de importância, duas respostas para cada questão. A simples contagem dos pontos das respostas assinaladas em primeiro lugar não foi suficiente para classificar os tipos. Foi necessária uma segunda análise, enquadrando em um grupo aqueles que marcaram um tipo de resposta pelo menos duas vezes mais que outro. Em seguida, aplicou-se uma análise de fatores, que confirmou os resultados anteriores da classificação.

A primeira conclusão de Lind (1991) é de organizações recém-criadas não são dominadas por militantes ou defensores, mas sim por conservadores (37,5%) e militantes (25%). As antigas, por sua vez, não são dominadas por conservadores, mas sim por defensores (30,8%) e conservadores (23%).

Quanto à idade da agência e sua relação com inovação, agências mais antigas adotaram mais de cinco idéias ou atividades novas nos dois anos anteriores à pesquisa (59,5% das agências antigas). Nas agências mais novas, é menor a quantidade de novas políticas ou programas (41,4% adotaram de 1 a 3 inovações). Analisando a disposição para inovação como variável dependente, os membros das organizações mais novas apontam grande disposição para inovação. Além disso, conservadores foram identificados com alta predisposição para inovação.

Os resultados de Lind (*op. cit.*) confirmam apenas parte das hipóteses derivadas da teoria de Downs (1967). Apesar disso, há evidência para a existência de uma tipologia de agentes burocráticos e que estes exibam diferentes padrões de comportamento.

O segundo estudo, realizado por Brewer e Marato (2000), utiliza a tipologia de Downs (*op. cit.*) para comparar os papéis desempenhados por burocratas de carreira e

nomeados políticos, ambos em cargos de alto escalão. A expectativa é que esses dois grupos apresentem enquadramentos distintos na tipologia, que também serve como um parâmetro para avaliar a motivação de cada um.

Cinco hipóteses sobre as diferenças entre esses dois grupos são testadas por meio de questionário enviado a membros de organizações variadas, representando vários setores da administração pública. Nesse questionário autopreenchível, todos os perfis da tipologia downsiana foram contemplados nas respostas, desenhadas para contemplar aspectos variados do trabalho no serviço público. Foram feitas cinco perguntas, cada uma com opções que traduzem afirmativas relacionadas aos tipos trabalhados.

Sobre as razões para trabalhar em organizações governamentais, foram diferentes os motivos apontados por nomeados políticos e burocratas de carreira. Nomeados políticos atribuíram alto valor para “oportunidades de avanço profissional”, item associado ao tipo alpinista. Os burocratas foram mais atraídos pelo salário e pelos benefícios adicionais.

Observou-se que nomeados políticos possuem objetivos pessoais mais ligados ao perfil alpinista, buscando preparação para seguir uma carreira mais lucrativa fora do governo e a promoção de políticas específicas, enquanto os burocratas de carreira endossam a preocupação em manter a segurança no emprego. Quanto aos motivos para sair do cargo ocupado, os nomeados políticos destacam maiores desafios e oportunidades de avanço. Os burocratas, por sua vez, ressaltam um ambiente de trabalho mais positivo.

Os atributos positivos do serviço público foram os mesmos para os dois grupos: trabalhar nas políticas públicas desejadas e servir ao país, embora sejam mais valorizados pelos nomeados políticos. Sobre os aspectos negativos do serviço público em relação ao setor privado, os dois grupos concordam que sejam o salário e as oportunidades de avanço na carreira.

Um das principais conclusões dos autores é que, ao contrário do imaginado por Downs (*op. cit.*), os motivos relacionados a servir ao interesse público e apoiar políticas específicas são bastantes presentes nos dois grupos – servidores de carreira e nomeados políticos. Entre esses últimos, há mais alpinistas, alguns conservadores e foi detectada uma propensão maior ao desempenho do papel de militante. Entre os primeiros, há mais defensores e uma tendência semelhante na ocorrência de conservadores.

De maneira geral, também encontraram evidências da existência de uma tipologia baseada na teoria downsiana. Embora essa tipologia seja útil para estudar o comportamento burocrático, alguns dos pressupostos não se verificam na pesquisa de Brewer e Maranto (2000). Entre elas, a presença marcante do interesse em servir o país e da oportunidade de trabalhar nas políticas públicas desejadas, ao contrário do que supunha Downs (*op. cit.*).

#### **4.3 Uma outra abordagem**

No Brasil, um estudo que aborda as preferências dos servidores públicos foi realizado por Schneider (1994), com o objetivo de analisar as origens das preferências dos servidores e sua relação com os interesses dos demais atores envolvidos na formulação de políticas industriais. A abordagem baseia-se nas carreiras dos servidores. Indivíduos com carreiras desenvolvidas exclusivamente no setor público teriam comportamento diferente daqueles que circulam entre os setores privado e público.

Na pesquisa, foram estudados 20 casos de grandes projetos industriais dirigidos por empresas estatais e realizadas quase 100 entrevistas abrangendo desde funcionários e engenheiros a presidentes de empresas e ministros que ocuparam altos cargos na burocracia econômica de 64 a 85. O interesse pelas carreiras é justificado da seguinte forma:

Se os burocratas não se identificam com seus órgãos e não os defendem em conflitos burocráticos, quais são, então, as bases de suas preferências? Eles não são motivados unicamente por interesses matéricias imediatos, objetivos organizacionais ou ideologia. Seguem carreiras. A sua posição com relação a uma determinada política depende menos de onde se sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão. As carreiras moldam as preferências de duas maneiras. Primeiro, a personalidade e a socialização afetam a escolha inicial de carreira de um burocrata, que internaliza os valores de sua carreira através da socialização profissional. Segundo, eles aprendem desde cedo quais os tipos de comportamento que levam a promoções na carreira. As carreiras condicionam preferências internamente (através da socialização) e externamente (através dos sinais que os superiores mandam àqueles que querem avançar). (SCHNEIDER, 1994, p. 29).

Schneider (*op. cit.*) divide em quatro grupos as carreiras que podem ser seguidas pelos burocratas: política, militar, técnica ou técnico-política:

Os políticos aceitam nomeações executivas como um estágio temporário em suas carreiras. Promovem políticas que podem auxiliá-lo eleitoralmente, que sejam úteis para a formação de coalizões e que lhes dêem projeção nacional. Os militares, em geral, preferem políticas que respondam às suas preocupações com a segurança nacional. Os técnicos aderem com tenacidade à análise de eficiência. E os técnicos-políticos combinam características e preferências tanto dos políticos quanto dos técnicos, fazendo o papel de intermediários (*brokers*). Em resumo, políticos e militares tendem a trazer influências políticas para a formulação de políticas, os técnicos insistem com a racionalidade técnica e os técnicos políticos podem dar preferência a uma ou a outra atitude (ou uma combinação delas), dependendo da situação. (SCHNEIDER, 1994, p. 29-30)

Ao longo da vida, os burocratas traçam muitos objetivos que vão além da busca por mais verbas governamentais, renda, prestígio, poder organizacional ou defesa de uma ideologia. Como não podem atingir todos seus objetivos simultaneamente, fazem escolhas e sacrifícios visando o médio e longo prazo: “essas escolhas constituem o cálculo de carreira” (SCHNEIDER, 1994, p. 31). A visão de carreira permitiria cobrir todos os interesses que afetam os burocratas ao longo do tempo, capturando as mudanças de prioridade.

Na prática, a burocracia brasileira envolvida na política industrial funcionaria da seguinte forma:

Recapitulando: a alta circulação enfraquece a organização formal e inibe as lealdades organizacionais e, portanto, a institucionalização. Embora livres de compromissos com a organização, os funcionários seguem trajetórias de carreiras identificáveis que, através da socialização e das exigências para progredir, conformam tipos sociais com conjuntos distintos de preferências no que se refere à política econômica. Então, são as nomeações, em vez da autoridade formal, que distribuem esses tipos sociais pela burocracia e estruturam as relações de poder entre eles. (SCHNEIDER, 1994, p. 143).

Em resumo, Schneider (*op. cit.*) afirma que, para a compreensão do funcionamento de um processo decisório, a identificação da carreira ou do tipo de indivíduo (dentro das quatro possibilidades citadas previamente) ajuda a prever as preferências que os burocratas possuem e demonstram. Contudo, seria o momento de cada um em sua carreira, a hierarquia informal entre eles e o tipo de política que forneceriam informações mais detalhadas sobre o posicionamento de cada um sobre a política em questão.

#### **4.4 Comentários Finais**

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

## **5 METODOLOGIA**

Esse capítulo descreve a metodologia aplicada na realização da pesquisa, englobando o problema e as hipóteses de trabalho, a seleção e operacionalização das variáveis, a seleção dos respondentes e o método de análise aplicado para a verificação dos resultados. As seções a seguir detalham cada um desses tópicos.

### **5.1 Definição do problema**

A principal preocupação da pesquisa é conhecer o comportamento burocrático, baseando-se, para tanto, na tipologia de Downs (1967). Pretende-se verificar a existência da tipologia a partir da tradução dos pressupostos teóricos em itens a serem respondidos em questionário aplicado a servidores públicos.

Para se alcançar o que a pesquisa ora apresentada pretende realizar, é preciso delimitar o objeto. O primeiro corte da pesquisa é concentrá-la no serviço público civil do poder executivo federal, visto que a socialização profissional dos militares e a absorção destes dentro da estrutura estatal ocorrem de forma distinta. Os servidores civis passam por concurso público, ainda que alguns tenham sido incorporados ao sistema sem esse pré-requisito em meados dos anos 80.

Com um universo de 515.126 servidores ativos nas mais variadas carreiras do poder executivo federal, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal nº 123 (BRASIL, 2006), faz-se necessário um segundo corte: a escolha de um grupo específico ou amostra. Esse grupo precisa ser: claramente delimitado e identificável; atuar nas atividades específicas do Estado; e não se restringir a uma única organização, para evitar viés de atuação. Entretanto, não

existem bases de dados públicas sobre os servidores, o que torna inviável a construção de uma amostra aleatória simples. A única base de dados completa é o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos), um sistema de informações de pessoal com dados sensíveis que não é de acesso público.

Considerando que um número expressivo de servidores de variados órgãos e carreiras frequenta cursos de capacitação, optou-se por aplicar um questionário aos alunos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A ENAP é uma escola de governo que existe há mais de 20 anos. Está vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é responsável pela capacitação de servidores públicos em temas afeitos à gestão pública, tanto em cursos regulares da escola como em cursos específicos (customizados) solicitados por órgãos governamentais. Além disso, realiza formação inicial para as carreiras de especialista em políticas públicas e gestão governamental e analista de planejamento e orçamento. Com reconhecimento do Ministério da Educação (MEC), realiza curso de pós-graduação *lato sensu* em gestão pública.

A ENAP possui mais de 40 cursos em seu catálogo, que são destinados a servidores públicos de todos os níveis, desde o operacional até o dirigente. Os temas são variados, destacando-se, como principais programas de capacitação, gestão de pessoas, logística pública e gestão do Plano Plurianual (PPA). A cada ano, passam pela escola mais de 12 mil pessoas (ENAP, 2006). É um universo amplo, com servidores de vários órgãos da Administração Pública Federal, incluindo pessoas que trabalham em unidades regionais de algumas organizações e para outras esferas de poder.

O público-alvo da ENAP e, conseqüentemente, o grupo retratado neste estudo, é formado por indivíduos procedentes de diferentes locais e que ocupam posições variadas na hierarquia das organizações públicas. É um subgrupo da população, embora não possa ser considerado uma amostra probabilística. Ao se escolher a escola para a aplicação da pesquisa,

considerou-se a sua importância e o perfil dos servidores que por lá passa. Para os objetivos do estudo, a variabilidade dos respondentes é desejável e necessária.

## 5.2 Objetivos específicos e hipóteses de trabalho

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

Hipótese 1: Burocratas em início de carreira tendem a ser mais *alpinistas* do que os burocratas com mais tempo de serviço.

Hipótese 2: Burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais *conservadores* do que aqueles em início de carreira.

Hipótese 3: Poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são *homens de Estado*.

Hipótese 4: Os perfis de *defensor* e *militante* não sofrem grande influência do tempo na carreira.

A tipologia está resumida no quadro a seguir.

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

Quadro 3 – Tipologia dos agentes burocráticos

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

Na contagem do tempo de serviço, pessoas que possuam até três anos no serviço público serão consideradas em início de carreira. Por que três anos? Porque os três primeiros anos são entendidos pela administração pública como período de estágio probatório, quando os servidores ainda não possuem estabilidade e ainda não estão definitivamente vinculados ao cargo no qual ingressaram por meio de concurso público. Após esse período, começam a valer as regras de progressão na maioria das carreiras (entendidas aqui como o conjunto de patamares a serem percorridos pelo servidor dentro da estrutura de níveis do seu cargo efetivo), que consideram o final do estágio probatório como parâmetro. Exemplificando: o indivíduo prestou concurso para o cargo X que conta com um plano de carreira dividido em Y níveis. Esses níveis implicam acréscimos salariais. Ele ingressa no primeiro nível e fará a primeira progressão quando findo o estágio probatório. Contudo, carreiras baseadas em avaliação de desempenho contam com calendário próprio, o que pode fazer com que o indivíduo espere até um ano para chegar ao período de avaliação. Somente após a avaliação é feita a progressão<sup>11</sup>.

A diferenciação entre grupos de servidores em meio de carreira e fim de carreira não é relevante para a Hipótese 2. Bem como não é relevante para qualquer hipótese a distinção entre os respondentes que não possuem vínculo empregatício com a União.

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

---

<sup>11</sup> Há níveis diferentes em diferentes carreiras e o tempo a ser cumprido em cada nível também varia de acordo com o cargo/carreira, mas essa é regra geral para progressões.

### 5.3 Operacionalização da pesquisa

Após a escolha do referencial teórico que fundamenta o estudo, foi definido o método de *survey* para operacionalização dos objetivos específicos. Babbie (1999) coloca o *survey* como um tipo específico de pesquisa social empírica, que serve tanto para descrição como para explicação e exploração de temas.

Contudo, devido às dificuldades em se obter uma amostra probabilística da população de servidores públicos federais, optou-se por uma amostra oportunística. Sendo assim, foram tomados alguns cuidados para garantir um grupo variado de indivíduos pesquisados<sup>12</sup>. Tal fato implica restrições na generalização dos resultados obtidos, mas não retira a relevância dos possíveis achados. Muitas pesquisas sociais têm sido feitas de forma similar. De maneira geral, um *survey* envolve a verificação das hipóteses de pesquisa por meio de um questionário aplicado a uma amostra da população que se quer estudar. Esse questionário pode ser aplicado presencialmente, por correio, correio eletrônico ou telefone. De posse das respostas, estas são processadas e fornecem as características do grupo, de acordo com os objetivos previamente definidos.

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

---

<sup>12</sup> A seleção do grupo pesquisado é detalhada mais adiante.

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

Quadro 4 – Variáveis de pesquisa

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



Caro respondente,

A pesquisa a seguir visa coletar algumas informações sobre os servidores públicos. As informações aqui fornecidas são sigilosas e não há como associar o questionário a uma pessoa. Seu preenchimento levará cerca de 5 minutos.

1) Estou no serviço público há \_\_\_ anos e \_\_\_ meses.

2) Nas afirmativas a seguir, circule o número da escala que melhor traduz a sua opinião, sendo 1 equivalente a "discordo totalmente" e 10 sendo "concordo totalmente".

Discordo totalmente

Concordo totalmente

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Agora, na pergunta abaixo, assinale apenas uma resposta.

3) Em relação ao meu trabalho, estou:

Muito insatisfeito     Insatisfeito     Indiferente     Satisfeito     Muito satisfeito

Nas perguntas a seguir são solicitadas algumas informações sobre o seu perfil.

4) Sexo:  feminino  masculino

5) Órgão em que trabalho: \_\_\_\_\_

6) Meu cargo efetivo/carreira é (caso não possua vínculo com o serviço público desconsidere essa pergunta):  
\_\_\_\_\_.

7) Cargo comissionado (função gratificada ou DAS)?  não  sim. Qual? \_\_\_\_\_.

Muito obrigada!

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é mensurar atitudes que ajudem a definir um perfil comportamental do servidor público federal, o questionário foi construído com base em afirmações que deveriam ser avaliadas por meio de uma escala, construída com base na escala Likert<sup>13</sup>. A escala presente no questionário é uma adaptação da escala Likert, pois é composta de dez pontos, que vão desde “discordo totalmente” a “concordo plenamente”, com apenas os extremos categorizados. O resto da escala segue numeração de dois a nove.

Segundo Pinedo (2006), uma escala é uma série de itens ou frases cuidadosamente selecionados de forma a construir um critério válido, fidedigno e preciso para medir de alguma forma fenômenos sociais. Esse fenômeno pode ser uma atitude, definida como um estado de disposição psicológica adquirida e organizada pela experiência do indivíduo, que incita reações específicas face a determinadas pessoas, objetos ou situações. Sua medição é indireta por meio de escalas com séries de informações, proposições ou juízos sobre os quais os indivíduos manifestam sua opinião.

A escala Likert é uma escala construída para a medição de atitudes que é largamente utilizada. Em termos de análise, implica a atribuição de um valor numérico para cada afirmação e, posteriormente, uma avaliação item por item (análise de perfil) ou atribuição de um escore total somando-se os itens. É fácil de aplicar por ser de fácil compreensão pelo entrevistado, mas requer um tempo maior para preenchimento (MALHOTRA, 2006).

Essa escolha gera implicações no tratamento dos dados. Günther (1999) afirma que:

---

<sup>13</sup> Uma escala Likert possui cinco ou sete categorias graduadas entre si. Por exemplo, com cinco categorias, pode-se ter: discordo totalmente, discordo em parte, nem discordo nem concordo, concordo em parte, concordo totalmente.

[...] à medida que os testes paramétricos são mais poderosos, permitindo inferências mais complexas, é crucial a questão de a escala Likert poder ser considerada ordinal ou intervalar. Bortz & Döring (1995, p. 168) afirmam que ‘a controvérsia acerca deste tema tem longa tradição e parece não haver sido resolvida até hoje’. Os puristas podem argumentar, com razão, que as alternativas numa escala Likert representam apenas uma medição em nível ordinal. Os valores numéricos (p. ex., 1, 2, 3 e 4) associados às alternativas ‘discordo fortemente’, ‘discordo’, ‘concordo’ e ‘concordo fortemente’ não permitem operações formais além de ‘>’. Do ponto de vista prático, pode-se argumentar que a variabilidade nos intervalos não afeta o poder inferencial de uso de estatísticas paramétricas com dados da escala Likert. Importa salientar que esta flexibilidade não se estende à interpretação de médias baseadas em intervalos variáveis. Em outras palavras: para ser cauteloso é apropriado utilizar, para fins descritivos, moda e mediana em lugar da média; e estatísticas paramétricas para fins inferenciais.

A ressalva acima é importante para contextualizar o método de processamento de dados escolhido. Os testes paramétricos envolvem cálculos baseados na média e no desvio-padrão de uma amostra probabilística que tenha distribuição normal. A amostra utilizada nessa pesquisa não é uma amostra probabilística da população. Essa é uma situação praticamente imposta pela indisponibilidade de uma base de dados completa e confiável da população. O sistema que aglomera as informações dos servidores públicos foi criado nos anos 80 e, desde então, acumula dados e, até mesmo, falhas. Além disso, os servidores federais estão espalhados por várias cidades do Brasil e, conseqüentemente, os que residem fora do Distrito Federal não poderiam ser atingidos, *a priori*, pelo método escolhido para a coleta de dados. Inferências para a população a partir dos resultados colhidos não podem ser feitas.

Impossibilitada a amostragem probabilística, partiu-se para outra estratégia de seleção dos entrevistados. Com o apoio da área de cursos da ENAP, foram selecionadas as turmas para aplicação do questionário considerando os seguintes aspectos: diversidade das temáticas dos cursos, cursos de curta duração (menos de 40h) e cursos de média e longa duração (entre 40 e 240h). Contudo, por conta do calendário de cursos da escola, acabou não sendo possível atingir a turma do curso de longa duração, que é uma especialização em gestão pública reconhecida pelo MEC.

O questionário pronto foi submetido a um grupo de cinco servidores públicos de diferentes níveis, aos quais solicitou-se o preenchimento do formulário e comentários sobre a clareza e forma. Sugeriu-se alteração na forma de marcação da escala, alterações nas perguntas demográficas e a inclusão de mais um item nas afirmativas. O questionário final foi aplicado, uma única vez, para grupos diferentes entre os meses de novembro e dezembro de 2006. As respostas recolhidas foram agrupadas em uma única base de dados a partir da qual foi feita a análise. O formulário foi autopreenchido na presença do pesquisador, medida considerada importante para garantir boas taxas de retorno de respostas. Também foram feitas aplicações em turmas exclusivas de capacitação de servidores de dois órgãos e uma aplicação fora da ENAP com 23 pessoas lotadas no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. A aplicação fora da ENAP não contou com a presença da pesquisadora: os questionários foram enviados por terceiros e recolhidos no dia seguinte.

Programa de capacitação da ENAP	Turma
Aperfeiçoamento	- Aperfeiçoamento gestores
Capacitação em Gestão da Logística Pública	- Formação de pregoeiros: pregão eletrônico
Capacitação em Gestão de Pessoas	- SIAPECAD – cadastro de pessoal
Capacitação em Gestão do PPA	- Gestão Orçamentária e Financeira - Planejamento Estratégico, turma MEC
Outros	- Data Warehouse
Outros - Gestão e Políticas Públicas	- Elaboração de Plano de Capacitação para o Setor Público
Outros - Planejamento e Orçamento	- Elaboração e Gerenciamento de Projetos, turma Ministério das Cidades - Gerenciamento de projetos - LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal - Melhoria da Gerência Pública

Quadro 5 – Lista de turmas onde foram aplicados questionários

No total, foram entregues 245 questionários e devolvidos 243, com um retorno de 99,2% . Entre estes, um foi invalidado por não apresentar respostas e mais 35 por terem sido preenchidos por servidores de carreira militar, de governos estaduais, do legislativo ou do

judiciário, grupos que não compõe o foco da pesquisa. Restaram, portanto, 207 questionários, ou 85,5%. Dentre estes, optou-se por considerar apenas os formulários que estavam completamente preenchidos (195) para efeitos de análise e teste das hipóteses de pesquisa.

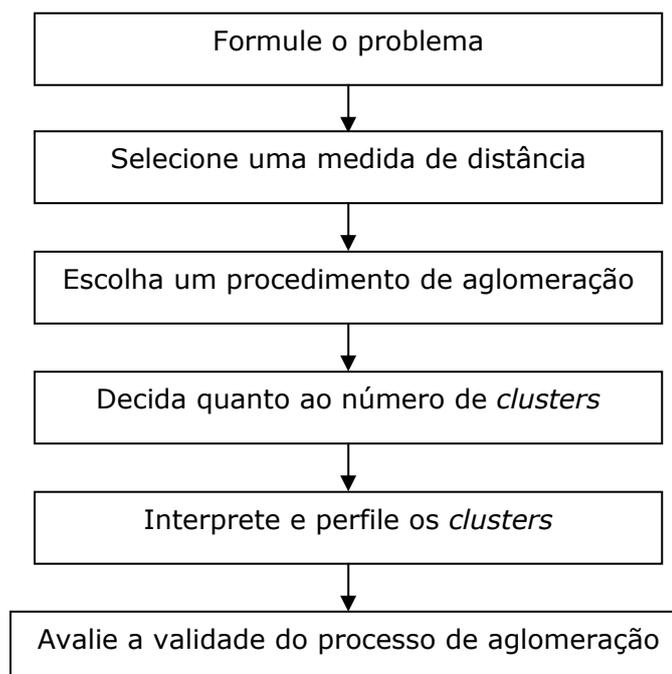
#### 5.4 Processamento dos questionários e técnica de análise

A questão da construção de tipologias a partir de *surveys* tem sido abordada em pesquisas recentes por meio da análise de aglomerados (também denominada análise de *clusters*), que examina relações de interdependência dentro de um conjunto de variáveis. No campo do marketing, por exemplo, é usada em estudos para segmentação do mercado. Ela permite reunir objetos em grupos homogêneos, classificando-os (MALHOTRA, 2006). Demerouti *et alli* (2005) usam essa técnica para avaliar os aspectos multidimensionais da Síndrome do *Burnout*, ou estresse profissional agudo, e estabelecer níveis distintos dessa síndrome. O questionário foi elaborado com itens sobre os quais o respondente deveria expressar sua opinião em uma escala de sete pontos (1= discordo completamente e 7= concordo plenamente) e a análise resultou em cinco *clusters* coerentes de níveis diferenciados de *burnout*.

Coleman e Borman (2000) aplicam a análise de aglomerados, junto com análise fatorial e escala multidimensional, para desenhar uma organização conceitual de diferentes teorias sobre performance cidadã nas organizações. Com base na literatura, foram selecionadas 27 proposições sobre comportamento de performance cidadã. Os respondentes foram instruídos a agrupar essas proposições em categorias e criar uma definição para cada categoria. O processamento das respostas resultou em um modelo conceitual integrado da performance cidadã baseado em três dimensões: performance cidadã interpessoal –

comportamentos beneficiando os membros da organização; performance cidadã organizacional – comportamentos beneficiando a organização; consciência sobre a tarefa – comportamentos beneficiando o trabalho ou a tarefa. Em outra pesquisa, uma tipologia de estratégias de conhecimento em indústrias foi testada também por meio da análise de aglomerados (ORDÓÑEZ DE PABLOS, 2002).

A análise de aglomerados é um procedimento usado no tratamento de dados multivariados, que aglomera os sujeitos sem requerer definição prévia sobre características dos grupos a se formar. Examina um conjunto de relações interdependentes, sem distinção de variáveis dependentes e independentes. Por ser um procedimento aglomerativo que envolve semelhança e dessemelhança, fornece uma resposta analítica razoável para a elaboração de tipologias. Na explicação de Malhotra (2006, p. 572): “os objetos em cada *cluster* tendem a ser semelhantes entre si, mas diferentes de objetos em outros *clusters*. Essa análise é também chamada de *análise de classificação*, ou *taxonomia numérica*.” A figura abaixo apresenta os passos a serem seguidos em uma análise desse tipo.



Fonte: Malhotra (2006, p. 575).

Figura 1 – Como fazer uma análise de aglomerados

Seguindo os passos determinados por Malhotra (2006), o problema da pesquisa é a classificação dos servidores públicos (agentes burocráticos) em grupos que expressem opiniões consistentes com o comportamento burocrático dos perfis descritos por Downs (1967). Em seguida, precisa ser selecionada uma medida de distância que é, na verdade, uma medida de semelhança ou dessemelhança. Nesse ponto, a ordem dos procedimentos foi um pouco invertida.

Primeiramente, definiu-se o procedimento de aglomeração e a técnica de encadeamento (agrupamento dos objetos). Optou-se pela aglomeração hierárquica, que estrutura os resultados em forma de árvore. Nesse procedimento, não há pré-definição do número de aglomerados, exigida em métodos não-hierárquicos. Para os objetivos da pesquisa, é melhor não fixar previamente a quantidade de aglomerados. Para o encadeamento, então, escolheu-se um método de variância, desenhado para minimizar a variância dos dados dentro do aglomerado. O encadeamento foi feito pelo método Ward – em cada *cluster*, calcula a média de todas as variáveis e, para cada objeto, calcula o quadrado da distância euclidiana às médias do *cluster*. O uso do método Ward requer que a medida de semelhança seja a distância euclidiana ao quadrado, que é a soma do quadrado das diferenças entre os valores de cada variável. É importante ressaltar que diferentes medidas de distância podem levar a diferentes resultados.

Esses procedimentos foram feitos com o auxílio do *software* estatístico SPSS. Foram seguidos os seguintes passos: seleção da base de dados > classificar > *cluster* hierárquico > formar *cluster* por casos > agrupamento pelo método Ward > selecionada como medida de distância a distância euclidiana ao quadrado. Uma vez processada a análise pelo programa, o pesquisador deve olhar os resultados e decidir quanto ao número de aglomerados e interpretá-los. Essa etapa foi orientada pela tipologia de Downs (1967). A seguir, foram verificadas as hipóteses de pesquisa. O próximo capítulo apresenta os resultados observados.

## **6 RESULTADOS E ANÁLISES**

Esse capítulo apresenta os resultados obtidos na pesquisa realizada para verificação da tipologia de Downs (1967) sobre os agentes burocráticos. Na primeira seção, é exposto o perfil dos respondentes, considerando apenas os questionários validados. Em seguida, é feita a análise dos questionários, abordando as estatísticas descritivas das variáveis referentes à construção da tipologia. A terceira seção avalia a correlação entre as afirmativas e cada perfil de burocrata. Outra seção trabalha os aglomerados formados na análise das respostas e o quinto tópico relaciona tais aglomerados à tipologia. Por fim, são testadas as hipóteses levantadas na formulação do estudo.

### **6.1 Perfil dos respondentes**

Dos 243 formulários devolvidos, alguns tiveram que ser desconsiderados por terem sido preenchidos por pessoas pertencentes a governos estaduais, ao poder legislativo ou ao judiciário. Isso acontece porque, embora o público-alvo preferencial da ENAP seja os servidores públicos federais, em alguns cursos, as inscrições são abertas para os demais servidores. Como o foco da pesquisa são os servidores federais, foram selecionados para processamento apenas os questionários relativos a esse grupo, desconsiderando-se os demais. A identificação foi feita observando as informações da parte final do formulário (item: órgão em que trabalho). Assim sendo, o aproveitamento está representado no gráfico a seguir.

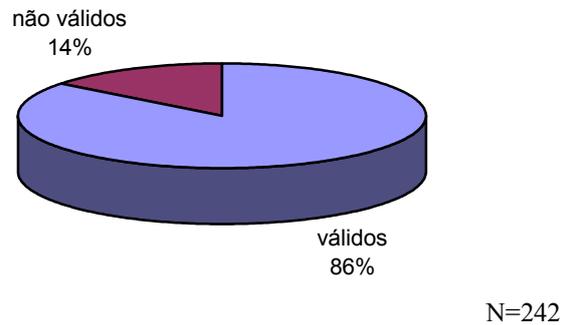


Gráfico 3 – Aproveitamento dos questionários

O grupo entrevistado é equilibrado quanto ao sexo dos indivíduos, variado em relação ao tempo de serviço e aos locais de trabalho. Há um bom número de servidores em início de carreira, mas que não chega a constituir maioria.

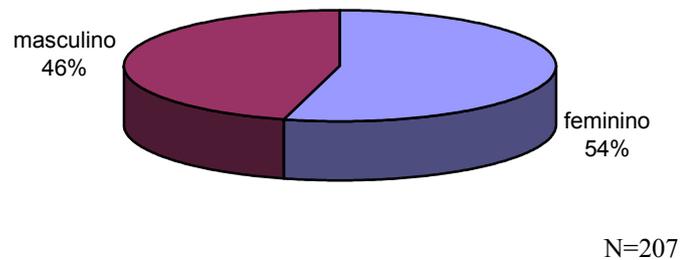


Gráfico 4 – Distribuição dos respondentes por sexo

Quanto ao tempo de serviço, há um grupo significativo de pessoas novas no serviço público, com até três anos de experiência, que corresponde a pouco mais de 40% dos respondentes. Para as faixas de tempo seguintes – entre 4 a 10 anos, 11 a 20 e acima de 21 anos de serviço – a distribuição está mais equilibrada, havendo pouca diferença numérica entre esses grupos. Três entrevistados não responderam essa questão. Como os questionários

foram aplicados em um ambiente de capacitação e treinamento profissional, não é de se estranhar o número de pessoas com menos experiência. Ao mesmo tempo, como a maioria das turmas não era de convocação obrigatória para um grupo, os números demonstram que as pessoas mais experientes continuam procurando cursos. Analisando mais detalhadamente esses dados, tem-se 36 anos de trabalho como tempo máximo de serviço, 50% dos respondentes com até 5 anos de experiência no serviço público e 75% com até 19 anos. No geral, as faixas de tempo de serviço estão razoavelmente representadas (Figura 2).

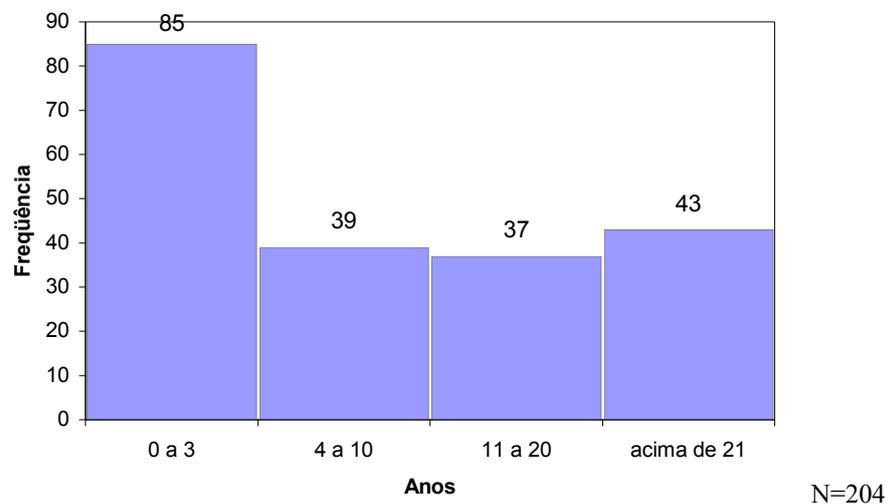


Figura 2 – Histograma do tempo de serviço

É interessante representar em um mesmo gráfico as variáveis tempo de serviço e sexo. Cruzando as informações, obtém-se a Figura 3. Por essa representação visual, percebe-se um número maior de mulheres em quase todas as faixas, especialmente entre aqueles com menos tempo de serviço. Os homens são maioria em alguns períodos, como, por exemplo, acima dos 30 anos de serviço. Contudo, não é possível estabelecer ou verificar a existência de relação entre o tempo de serviço e a distribuição de homens e mulheres.

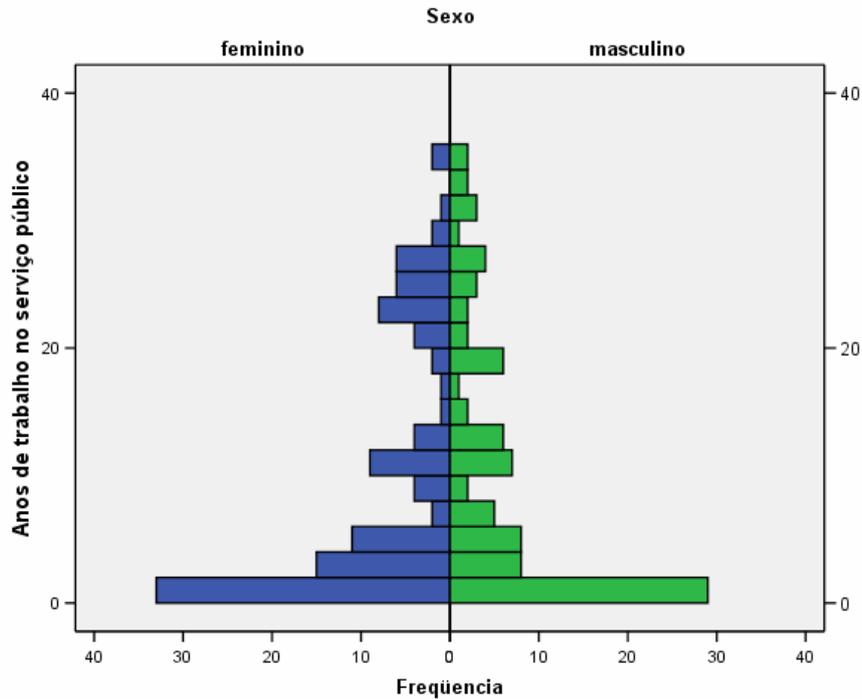


Figura 3 – Tempo de serviço e sexo

Sobre a distribuição dos respondentes pelos diversos órgãos, há pessoas tanto da administração direta e indireta quanto das agências reguladoras, bem como técnicos que trabalham em organizações de ensino. A grande maioria, contudo, é de servidores que atuam na administração direta. Isso significa que essas pessoas estão envolvidas em atividades meio ou em programas e políticas públicas, não tendo, usualmente, que lidar diretamente com o cidadão. A Tabela 7 traz as informações sobre o setor de lotação.

Tabela 7 – Setor de lotação dos respondentes

Setor de vínculo	Respondentes	Percentual
Administração direta	117	56,5%
Administração indireta	35	16,9%
Agências <sup>1</sup>	6	2,9%
Receita Federal	6	2,9%
Ensino <sup>2</sup>	23	11,1%
Polícia	9	4,3%
Subtotal	196	94,7%
Não respondeu	11	5,3%
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>100,0%</b>

Notas:

1. Inclui a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

2. Inclui Universidades, Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Agrotécnicas e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Foi perguntado também o tipo de vínculo do respondente com o serviço público, com o objetivo de separar os servidores concursados dos demais. Entretanto, tal diferenciação serve apenas a fins descritivos, pois esse dado não é relevante para a análise das respostas e aglomeração. Além disso, há casos de pessoas que chegam a trabalhar décadas no serviço público sem nunca contrair o vínculo decorrente da aprovação em concurso e posterior posse e exercício de cargo público. O gráfico abaixo representa a distribuição dos respondentes quanto à situação de vínculo.

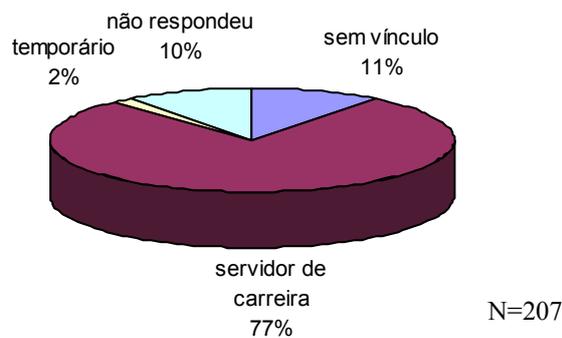


Gráfico 5 – Situação de vínculo dos respondentes

Olhando apenas os servidores com vínculo, nota-se a seguinte composição de cargos/carreiras: metade dos respondentes pertence ao PGPE e a outra metade divide-se em diversos grupos. Entre esses grupos, destacam-se o ciclo de gestão, com 17,5% dos respondentes, e técnicos da área de ensino, representados por 11,3%. De fato, em termos populacionais, o PGPE possui mais da metade dos servidores públicos, pois engloba várias carreiras antigas que foram reagrupadas e reclassificadas nas últimas décadas<sup>14</sup>. Está

<sup>14</sup> Acompanhar todas as alterações e transformações ocorridas no PGPE ao longo dos anos não é tarefa trivial nem de fácil acessibilidade. Essa carreira é o antigo Plano de Classificação de Cargos (ou Plano de Cargos e Carreiras), também conhecido como carreirão, que, por sua vez, já era uma reclassificação e reestruturação de cargos e carreiras. Para os propósitos desse trabalho, saber que essa carreira engloba a maior parte dos servidores e contém variados cargos parece ser suficiente.

organizado em cargos de nível superior, intermediário e auxiliar. O ciclo de gestão é composto pelas carreiras de analista de comércio exterior, analista de finanças e controle, analista de planejamento e orçamento, especialista em políticas públicas e gestão governamental, técnicos de planejamento e pesquisa, todas de nível superior, e técnicos de finanças e controle e de planejamento e orçamento, de nível intermediário. Os técnicos de ensino são, principalmente, os funcionários dos setores administrativos das instituições federais de ensino. As informações completas encontram-se na Tabela 8.

Tabela 8 – Cargos e carreiras dos respondentes

Carreira	%
Advocacia	0,6%
Agricultura	1,3%
Auditoria	1,9%
Ciência e Tecnologia	4,4%
Ciclo de Gestão	17,5%
Ensino	11,3%
Finanças	3,1%
PGPE	50,0%
Polícia	1,3%
Regulação	0,6%
Outros	8,1%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>

A partir da informação sobre o cargo ou carreira, inferiu-se o grau de escolaridade do cargo e a remuneração. Essas questões não foram perguntadas diretamente devido à limitação na extensão do questionário. Cada cargo exige grau de escolaridade mínimo que deve ser comprovado antes da posse. Portanto, com a informação sobre o cargo/carreira do respondente, pesquisou-se a escolaridade exigida para esse mesmo cargo no momento do concurso público. Assim, o grau de escolaridade do respondente foi inferido. Pode não refletir a situação exata, pois a pessoa pode ter, de fato, nível educacional mais elevado. A remuneração, por sua vez, é definida para cada cargo pela legislação. Sendo assim, os dados

salariais são apenas suposições com base na tabela remuneratória divulgada pelo Ministério do Planejamento<sup>15</sup> e servem para estabelecer um parâmetro geral.

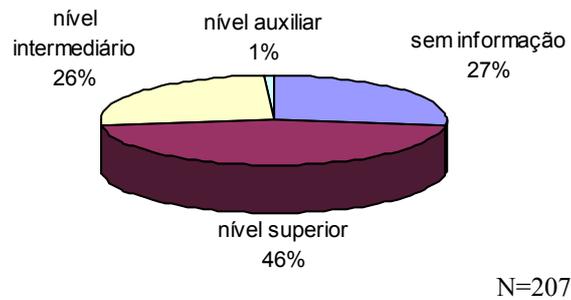


Gráfico 6 – Escolaridade do cargo

Os dados da população apresentados no capítulo 3 mostram que 54% dos servidores estão lotados em cargos que exigem até o nível médio de escolaridade (cargos de nível intermediário). Portanto, os 27% dos respondentes que estão nessa situação são parcela inferior da distribuição verificada de fato. Conseqüentemente, o grupo com nível superior está sobre-representado. Isso poderia trazer um viés à pesquisa, mas, diante dos outros 27% de respondentes que não forneceram informação sobre o cargo, nada pode ser afirmado.

Quanto ao salário, aos servidores mais antigos era facultado incorporar vários benefícios, tais como quinquênios e funções gratificadas<sup>16</sup>. A remuneração também varia em função do tempo na carreira e das avaliações de desempenho. Um dado apurado seria conseguido apenas com a pergunta direta, que não constava do questionário. Portanto, a Tabela 9 não incorpora situações particulares e reflete apenas o valor da remuneração inicial, sem o acréscimo de cargos comissionados ou funções gratificadas por ventura recebidas. Não

<sup>15</sup> Disponível em <<http://www.servidor.gov.br/publicacao/index.htm>>.

<sup>16</sup> Os quinquênios eram bônus salariais ganhos a cada cinco anos de trabalho completados. As funções gratificadas são vantagens pecuniárias devidas por conta de exercício de função de chefia, por exemplo.

foi possível inferir o salário das pessoas que não responderam à pergunta sobre o seu cargo efetivo/carreira.

Tabela 9 – Remuneração dos cargos ocupados

Remuneração inicial do cargo (R\$)	Servidores (%)
Até 1.000	8,2%
De 1.000 a 1.500	2,9%
De 1.501 a 2.000	15,9%
De 2.001 a 3.000	23,2%
De 3.001 a 4.000	2,4%
De 4.001 a 5.000	1,0%
De 5.001 a 6.000	1,4%
De 6.001 a 7.500	1,4%
De 7.500 a 9.500	14,0%
Acima de 9.500	1,4%
Sem informação	28,0%

Fonte: MPOG, SRH, Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, nº 29.

Nota: Remuneração dos cargos ocupados pelos respondentes de acordo com as informações prestadas.

A remuneração está diretamente ligada à escolaridade do cargo. Cargos de nível auxiliar, preenchidos por pessoas com até o ensino básico completo (primeiro grau) e cargos de nível intermediário, que pedem o ensino médio completo (segundo grau), certamente têm salários inferiores àqueles oferecidos aos cargos que exigem nível superior. Exceção é o caso dos técnicos das instituições de ensino, cargo de nível intermediário, cujo salário é menor que a remuneração de nível auxiliar da administração direta (R\$ 761,85 contra R\$ 1.353,67). De fato, a diferença salarial entre os níveis intermediário e auxiliar no governo federal é mínima. Na Tabela 9, as três primeiras faixas salariais abrigam indivíduos com até o nível médio. A partir de R\$2.000,00, está a remuneração das carreiras de nível superior, onde há grande amplitude remuneratória. A tabela 10 traz a remuneração média para cada nível de escolaridade do cargo.

Tabela 10 – Escolaridade do cargo e salário inicial médio

Escolaridade do cargo	Média salarial inicial (R\$)
Nível superior	4.702,80
Nível intermediário	1.384,20
Nível auxiliar	1.353,67

Fonte: MPOG, SRH, Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, nº 29.

A posse de cargo comissionado ou função de confiança oferece um incremento salarial e representa promoção na hierarquia. Entre os respondentes, mais da metade não possui cargo algum. A Tabela 11 abaixo apresenta a distribuição de cargos e valor de cada um. Cabe ressaltar que o valor pode ser recebido em percentual do total ou integralmente, dependendo da carreira e do nível do cargo. Também é possível que o servidor opte entre receber o salário ou apenas o valor correspondente ao cargo. O incremento salarial efetivo é feito caso a caso, de acordo com a opção do servidor. Aqueles que não possuem vínculo com a administração federal recebem apenas o valor do cargo comissionado.

Tabela 11 – Posse de cargo comissionado

Cargo comissionado	Respondentes (%)
Não possui	58,5%
DAS 1 – R\$ 1.232,20	1,0%
DAS 2 – R\$ 1.403,09	6,8%
DAS 3 – R\$ 1.575,60	5,8%
DAS 4 – R\$ 4.898,50	5,8%
DAS 5 – R\$ 6.363,00	1,0%
FG <sup>1</sup>	10,1%
FCT <sup>2</sup>	3,4%
CD 4 – R\$ 3.080,50	0,5%
DAS não especificado	0,5%
Não respondeu	6,8%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>

Notas:

1. Siglas e significados: DAS – direção e assessoramento superior; FG – função gratificada; FCT – função comissionada técnica; CD4 – cargo de direção em instituições federais de ensino.
2. Os valores da FG variam entre R\$ 145,08 e R\$ 245,20 nos órgãos governamentais e entre R\$ 35,11 e R\$ 555,53 nas instituições federais de ensino.
3. Os valores da FCT variam de R\$ 338,69 a R\$ 1.191,70.

Mais da metade dos entrevistados declarou não possuir cargo algum. Para a variabilidade da amostra, isso é bom, pois significa que o conjunto é heterogêneo no que se refere à posição na hierarquia. Considerando que indivíduos em cargos de chefia podem ter visões sobre o trabalho e comportamentos diferentes dos servidores que são operadores diretos, essa constatação pode contribuir para a análise.

Cruzando as informações sobre a posse de cargo comissionado e o tempo de serviço, vê-se a relação entre essas duas variáveis. Há mais pessoas sem cargo comissionado no grupo que possui até três anos de serviço, embora todos os grupos possuam vários indivíduos sem cargo algum. De maneira geral, 34,7% afirmaram possuir algum cargo, a maioria cargos no início da escala hierárquica. Um pequeno grupo possui cargos de coordenação geral e diretoria (DAS 4, 5 e CD 4), sendo natural que seja dessa forma, pois o número de cargos diminui a cada subida de nível hierárquico. Proporcionalmente, os grupos de 4 a 10 anos de serviço e de 11 a 20 possuem mais cargos comissionados e funções gratificadas do que os demais. A tabela a seguir traz a distribuição dos cargos para cada grupo.

Tabela 12 – Posse de cargo comissionado por tempo de serviço

Cargo comissionado	Tempo de serviço				Total
	0 a 3 anos	4 a 10 anos	11 a 20 anos	Acima de 21 anos	
Não possui	32,9%	8,2%	6,3%	10,6%	58,0%
DAS1	0,5%	0,5%	0,0%	0,0%	1,0%
DAS2	1,4%	3,9%	1,0%	0,5%	6,8%
DAS3	1,0%	2,4%	0,5%	1,9%	5,8%
DAS4	1,0%	1,4%	2,9%	0,5%	5,8%
DAS5	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%	1,0%
FG	1,4%	0,0%	4,8%	3,4%	9,7%
FCT	0,0%	0,0%	1,9%	1,4%	3,4%
CD4	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%
DAS não especificado	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
TOTAL	38,6%	16,9%	17,9%	18,8%	92,3%
Sem informação	-	-	-	-	7,7%

Por fim, um dado interessante sobre o perfil dos respondentes é a satisfação em relação ao trabalho. Muitos imaginam que os servidores públicos são pessoas acomodadas e insatisfeitas com o tipo de trabalho que realizam. Não são assim os entrevistados nessa pesquisa. Entre eles, 60% está satisfeito e 15% está muito satisfeito. No campo oposto estão 16% dos entrevistados, divididos em 11% insatisfeitos e 5% muito insatisfeitos. Aqueles indiferentes em relação ao trabalho somam 9%. Cabe ressaltar que essa pergunta foi respondida por todos os entrevistados, não havendo casos de não resposta a esse item. Veja o gráfico a seguir.

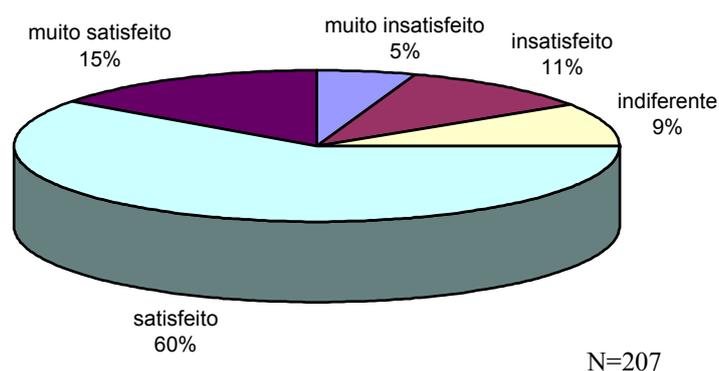


Gráfico 7 – Grau de satisfação em relação ao trabalho

O percentual de satisfação dentro de cada faixa de tempo de serviço é similar, exceto entre os que possuem entre 4 e 10 anos no serviço público e entre aqueles com mais de 21 anos de trabalho, onde os graus de insatisfação e indiferença, respectivamente, são menores, com maior satisfação. Os percentuais diferem um pouco do gráfico anterior porque desconsideram as respostas que não informaram o tempo de serviço. Observou-se que a satisfação em relação ao trabalho possui índices muito bons, acima do que muitos poderiam supor. Comumente, espera-se que servidores satisfeitos trabalhem com mais motivação do que aqueles insatisfeitos.

Tabela 13 – Satisfação em relação ao trabalho segundo tempo de serviço

Tempo de serviço	Satisfação em relação ao trabalho (% dos respondentes)				
	Muito insatisfeito	Insatisfeito	Indiferente	Satisfeito	Muito satisfeito
De 0 a 3 anos	8,2	11,8	11,8	55,3	12,9
De 4 a 10 anos	-	7,7	10,3	66,7	15,4
De 11 a 20 anos	5,4	10,8	10,8	56,8	16,2
Acima de 21 anos	4,7	11,6	2,3	62,8	18,6
TOTAL	5,4	10,8	9,3	59,3	15,2

Conhecendo o perfil geral do grupo pesquisado, na sessão seguinte passa-se à análise das estatísticas descritivas das variáveis selecionadas para a verificação da tipologia de Downs (1967).

## 6.2 Análise dos questionários

Na sessão anterior, o perfil dos respondentes foi apresentado ponderando todo o conjunto de questionários válidos. Contudo, para facilitar a análise estatística e a análise de aglomerados, os formulários que possuíam itens não respondidos foram desconsiderados. As análises a seguir foram feitas com base em um grupo de 195 indivíduos.

Em uma pesquisa que envolve tipologia, o primeiro passo para avaliar as respostas é ver em que medida elas são variadas e significativas. Verificar a variabilidade é importante para saber o quanto o grupo é heterogêneo em suas respostas. A heterogeneidade, por sua vez, é importante tanto para predizer se uma posterior aglomeração por grupos (ou *clusters*) faz sentido, como para relacioná-la com o modelo de agente burocrático de Downs (1967). Por conta desse enfoque, os resultados apresentados dizem respeito aos vinte itens relevantes à construção da tipologia, mensurados por meio de uma escala de dez pontos.

Para descobrir a variabilidade, é preciso tratar da distribuição das respostas em cada item em termos das medidas de tendência central: média, moda, mediana e divisão de quartis. Essas estatísticas são úteis para descrever os principais padrões de resposta e a

posição dos respondentes em torno deles. A média é o cálculo do valor médio atribuído nas respostas, a mediana é o valor que divide o grupo exatamente na metade e a moda é o valor mais citado. Os quartis dividem o grupo em quatro, sendo o primeiro quartil equivalente a 25% das respostas, o segundo a 50% e o terceiro, 75%. Como se pode notar, o segundo quartil equivale à mediana.

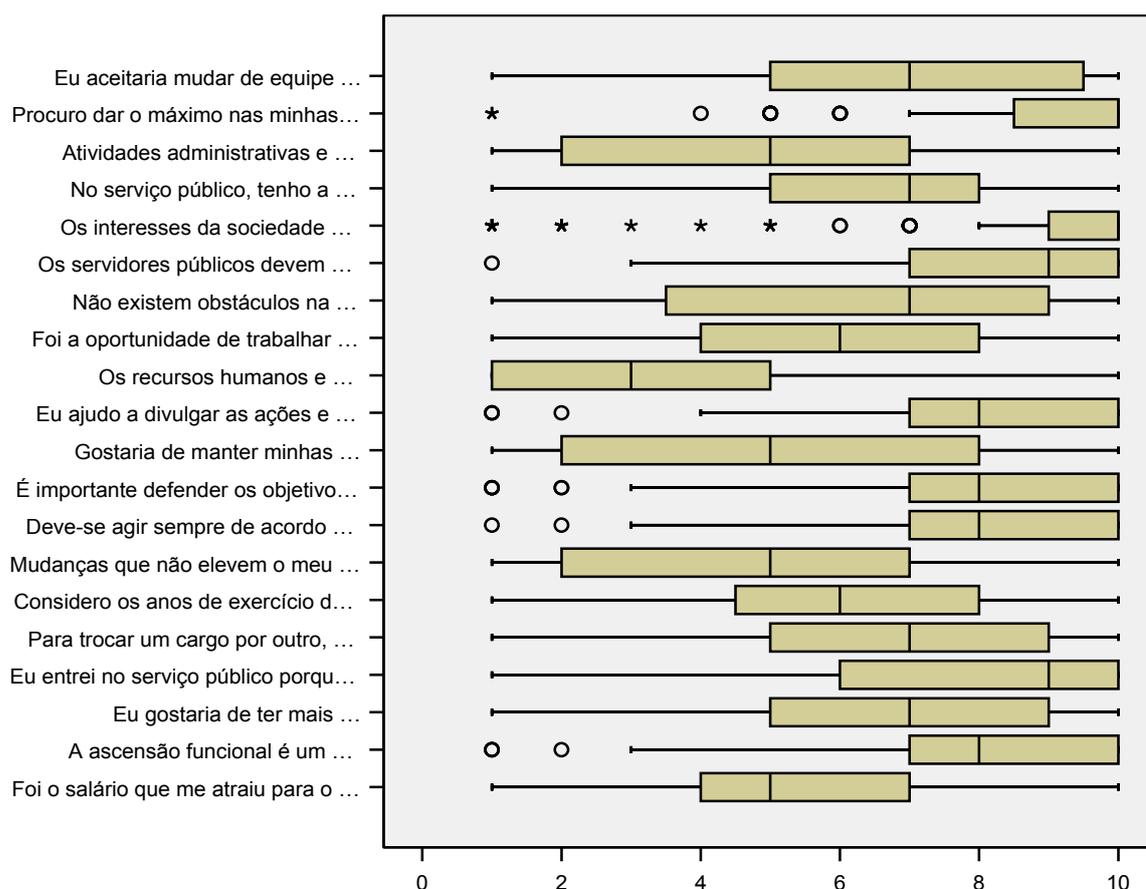


Figura 4 – *Boxplots* das variáveis

A forma como as respostas estão dispersas em cada item pode ser visualizada por meio de um diagrama *boxplot*, onde o retângulo representa os valores entre o primeiro e terceiro quartil, ou seja, 50% dos valores, sendo a mediana, ou segundo quartil, o traço vertical que o divide. Os círculos indicam os *outliers*.

O primeiro item do questionário coloca o salário como fator de atratividade para o serviço público e obteve uma pontuação média de 5,4, com mediana de 5 e moda 5. A

proximidade dessas medidas indica uma distribuição razoavelmente simétrica, já que a mediana e a moda coincidem. Isso é confirmado quando se olha para a divisão dos dados entre os quartis, com 25% das respostas de valor até 4, 50% de valor até 5 e 75% até 7.

O segundo item indaga sobre a importância da ascensão funcional na carreira. As respostas apresentam uma tendência de concentração à direita, com média de valor 7,9, mediana 8 e moda 10.

A terceira afirmativa questiona o desejo do servidor de ter mais responsabilidades e funções. Há uma maior dispersão de respostas, representada pela média 6,5, mediana 7 e moda 5. Essa dispersão também é vista pelos quartis, com o primeiro indicando 25% das respostas até 5 e o terceiro, 75%, até 9.

A estabilidade no emprego como fator de atratividade é o tema do item seguinte. Nesse caso, a média foi 7,7, a mediana 9 e a moda 10. Isso significa uma alta pontuação no item para o conjunto do grupo, demonstrando a relevância da estabilidade no emprego como fator de atratividade para todos.

O quinto item pergunta sobre a relevância da vantagem financeira na hora de optar por um novo cargo. Mais uma vez, vê-se uma razoável dispersão de opinião, indicada pela variância de 9,3. As respostas tiveram média 6,3, mediana 7 e moda 10. O primeiro quartil engloba valores até 5.

Em seguida, indaga-se sobre o tempo de exercício de cargos de chefia como indicador do sucesso profissional, item relacionado à segunda afirmativa (importância da ascensão funcional). Aqui, os resultados são 6,1 para média, 6 para mediana e 8 para moda. A média e a mediana estão muito próximas, indicando uma distribuição que tende a ser simétrica, com os quartis em 4, 6 e 8.

A aceitação de mudanças que não impliquem maior volume de trabalho ou novas atribuições obteve concordância negativa. A moda de respostas foi 1 (discordo totalmente), com média 4,7 e mediana 5. O oposto ocorre no item seguinte, sobre a importância de se seguir os procedimentos, que obteve média 7,8, mediana 8 e moda 10, gerando uma tendência de distribuição à direita. A variância foi de apenas 4.

A nona afirmativa diz respeito à importância de “vestir a camisa” do órgão onde se trabalha. Mais uma vez, nota-se uma tendência assimétrica à direita, com média 8,1, mediana 8 e moda 10. Valores até 7 compõem o primeiro quartil, até 8 dentro do segundo e até 10, o terceiro, sinalizando a concentração de respostas nos valores mais elevados de concordância.

O próximo item pergunta sobre o desejo de diminuir o ritmo de trabalho sem a perda de atribuições funcionais. A variabilidade das respostas foi grande, resultando em média 5,2, mediana 5 e moda 1. Os quartis foram 2, 5 e 8, o que demonstra uma distribuição que tende à simetria normal.

A décima primeira questão quer saber se o servidor público atua pessoalmente na divulgação das atividades do órgão onde trabalha. Os resultados de 8 para média, 8 para mediana e 10 para a moda, combinados à divisão de quartis em 7, 8 e 10, indicam uma tendência de concentração de respostas à direita. A dispersão não é muito alta, como indica a variância de 4,1.

Sobre a concentração de recursos humanos e financeiros em uma política específica, os pesquisados tendem mais à discordar com a afirmativa, gerando uma distribuição assimétrica à esquerda representada pela média 3,8, mediana 3 e moda 1. Até 75% dos respondentes marcaram valores até 5.

Mais um item pergunta sobre o fator de atratividade do setor público, focando agora no desejo de trabalhar pela sociedade brasileira. Aqui, uma dispersão razoável e a proximidade dos valores de média, mediana e moda, 6,1, 6 e 5, respectivamente, apontam para maior simetria na distribuição das respostas, mais concentradas entre o primeiro e terceiro quartis.

A afirmativa seguinte diz que não existem obstáculos na implementação de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação. As respostas foram bastante dispersas (9,3 de variância), com a moda 10 puxando para cima o valor da média (6,2), enquanto 25% marcaram até 3, 50% até 7 e 75% até 9. O fato dos últimos 50% terem respondido mais que 7 leva à alguma assimetria à direita, porém não muito acentuada.

O décimo quarto item afirma que os servidores públicos devem sempre questionar o estado das políticas, ou seja, devem questionar o *status quo*. O padrão geral de respostas mostra uma baixa variabilidade (3,6 de variância) e uma tendência de concentração de respostas à direita, representada pela média 8,4, mediana 9 e moda 10.

Outra questão coloca o interesse da sociedade brasileira como mais importante do que os interesses dos que ocupam o poder. A mediana e a moda marcando 10 demonstram a grande concordância com a afirmativa e a assimetria à direita, com média 8,9 e o primeiro quartil englobando as respostas de valor 1 a 9.

Em seguida, pergunta-se sobre a oportunidade de trabalhar em políticas, programas ou projetos em que o servidor acredita. As respostas encontram-se mais equilibradas, com média 6,5, mediana 7 e moda 8, com variância de 6,4. Indagando-se sobre a agradabilidade de atividades administrativas e operacionais, até 50% atribuiu valor menor ou igual a 5, o que indica diferentes graus de discordância com a afirmativa. Cabe ressaltar que esse item possui duas modas, 1 e 5, e média 4,7.

A penúltima questão referente à tipologia, versa sobre a dedicação ao trabalho, independentemente da equipe ou órgão. A baixa variância (2,5) e os altos valores de média, moda e mediana, 9, 10 e 10, respectivamente, indicam o grande pico de distribuição assimétrica à direita, com elevada concordância sobre dar o máximo de esforço nas atividades. A última afirmativa, sobre aceitar mudar de equipe em troca de um ambiente de trabalho mais tranquilo, traz uma distribuição mais dispersa de respostas, com variância de 9,2 e escores de 6,6 para média, 7 para mediana e 10 para moda.

Tabela 14 – Medidas de posição por afirmativa (continua)

Afirmativas	Média	Mediana	Moda	Variância	Quartis		
					1º	2º	3º
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	5,4	5	5	7,1	4	5	7
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	7,9	8	10	5,1	7	8	10
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	6,5	7	5	7,3	5	7	9
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	7,7	9	10	7,2	6	9	10
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	6,3	7	10	9,3	5	7	9
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	6,1	6	8	7,3	4	6	8
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	4,7	5	1	7,5	2	5	7
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	7,8	8	10	4,0	7	8	10
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	8,1	8	10	4,5	7	8	10
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	5,2	5	1	9,0	2	5	8
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	8,0	8	10	4,1	7	8	10
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	3,8	3	1	7,2	1	3	5

Tabela 14 – Medidas de posição por afirmativa (conclusão)

Afirmativas	Média	Mediana	Moda	Variância	Quartis		
					1º	2º	3º
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	6,1	6	5	7,6	4	6	8
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	6,2	7	10	9,3	3	7	9
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	8,4	9	10	3,6	7	9	10
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	8,9	10	10	4,8	9	10	10
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	6,5	7	8	6,4	5	7	8
Atividades administrativas e operacionais não me agradam. <sup>1</sup>	4,7	5	1	8,0	2	5	7
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	9,0	10	10	2,5	8	10	10
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranqüilo.	6,6	7	10	9,2	5	7	10

Nota: 1. Mais de uma moda no item, sendo mostrado o menor valor.

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

### 6.3 Downs e os questionários

Tendo em vista o panorama das respostas, pergunta-se: em que medida as informações recolhidas pelos questionários se relacionam com a tipologia de Downs (1967)? A primeira aproximação para avaliar a verificação da tipologia é listar as variáveis que se relacionam mais fortemente com um determinado tipo. As afirmativas do questionário foram elaboradas para que cada uma contemplasse um perfil e que todos os perfis estivessem presentes. O quadro seguinte apresenta essa ligação.

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

Quadro 6 – Perfis e afirmativas correspondentes

Cada grupo de afirmativas foi correlacionado com o objetivo de verificar se representam, de fato, o tipo de burocrata que deveriam. Utilizou-se no teste o índice de correlação de Pearson. A matriz de correlação para cada perfil apresenta resultados interessantes, comentados a seguir.

No perfil alpinista, a afirmativa “foi o salário que me atraiu para o serviço público federal” mostra correlação positiva bastante significativa apenas com “para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira”. É um dado coerente, pois se uma pessoa valoriza a remuneração, é razoável supor que esse ponto seja importante ao considerar uma mudança de emprego.

Em seguida, “a ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim” apresenta correlação com “eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual”, com “para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira” e com “considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso”. A correlação mais forte acontece com a variável que trata da vontade de ter mais funções e responsabilidades, seguida pela chefia como fator de sucesso. Mais uma vez, a ligação verificada é bastante evidente.

É interessante notar que “eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual” possui correlação negativa com “considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso”, ainda que o resultado não seja significativo, mas sim, bastante discrepante.

A quarta afirmativa “para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira”, além das correlações com os itens sobre salário e ascensão funcional, também se relaciona com “considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso” em nível significativo.

Olhando a matriz de correlação como um todo, o perfil do alpinista parece encontrar uma verificação razoável nos itens que lhe dizem respeito.

		Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	Correlação de Pearson Sig. (2-tailed)	1  	,069  ,339	,060  ,407	,325(**)  ,000	,092  ,202
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	Correlação de Pearson Sig. (2-tailed)	,069  ,339	1  	,241(**)  ,001	,152(*)  ,034	,219(**)  ,002
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	Correlação de Pearson Sig. (2-tailed)	,060  ,407	,241(**)  ,001	1  	,074  ,304	-,003  ,964
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	Correlação de Pearson Sig. (2-tailed)	,325(**)  ,000	,152(*)  ,034	,074  ,304	1  	,209(**)  ,003
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	Correlação de Pearson Sig. (2-tailed)	,092  ,202	,219(**)  ,002	-,003  ,964	,209(**)  ,003	1  

Notas: \*\* A correlação é significativa no nível 0.01 (2-tailed).

\* A correlação é significativa no nível 0.05 (2-tailed).

Quadro 7 – Correlação de Pearson para os itens do perfil alpinista

O tipo conservador possui cinco afirmativas relacionadas a ele. A questão sobre a estabilidade no emprego como fator de atratividade para o serviço público apresenta correlação significativa apenas com “eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo”. Com as outras afirmativas, as correlações não estão claras e a relação com “gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho” tende a ser negativa, embora não significativa.

O item “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas” correlaciona-se positivamente e significativamente com “gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho”. Também está correlacionado com “eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo”. Ou seja, a aceitação de mudanças que não elevem a carga de trabalho e o desejo por um ritmo mais tranquilo de atividades e está presente de forma coerente.

O zelo pelas regras e devidos procedimentos correlaciona-se apenas com “gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho”, não apresentando associação com nenhuma das outras afirmativas.

Em resumo, o perfil conservador apresenta alguma consistência entre as afirmativas que lhe representam, mas o conjunto está mais fraco. Em dez possibilidades, apenas quatro correlações são encontradas.

As correlações estão descritas no quadro a seguir.

		Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente	Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	Correlação de Pearson	1	,074	,061	-,012	,186(**)
	Sig. (2-tailed)		,305	,394	,868	,009
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	Correlação de Pearson	,074	1	,029	,191(**)	,222(**)
	Sig. (2-tailed)	,305		,692	,008	,002
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	Correlação de Pearson	,061	,029	1	,150(*)	,039
	Sig. (2-tailed)	,394	,692		,037	,588
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	Correlação de Pearson	-,012	,191(**)	,150(*)	1	-,005
	Sig. (2-tailed)	,868	,008	,037		,945
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	Correlação de Pearson	,186(**)	,222(**)	,039	-,005	1
	Sig. (2-tailed)	,009	,002	,588	,945	

Notas: \*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2-tailed).

\* A correlação é significativa no nível 0.05 level (2-tailed).

#### Quadro 8 – Correlação de Pearson para os itens do perfil conservador

O agente burocrático tipicamente defensor atingiu os melhores índices de correlação. Todas as três afirmativas do perfil estão relacionadas entre si. A combinação mais relevante acontece entre “eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou

órgão” e “procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho”. A matriz completa de correlação pode ser visualizada no Quadro 9.

		É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	Correlação de Pearson	1	,158(*)	,193(**)
	Sig. (2-tailed)		,027	,007
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	Correlação de Pearson	,158(*)	1	,359(**)
	Sig. (2-tailed)	,027		,000
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	Correlação de Pearson	,193(**)	,359(**)	1
	Sig. (2-tailed)	,007	,000	

Notas: \* A correlação é significativa no nível 0,05 (2-tailed).

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2-tailed).

#### Quadro 9 – Correlação de Pearson para os itens do tipo defensor

Para o perfil militante, foram encontradas quatro correlações entre as afirmativas do grupo. A frase “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica” está positivamente correlacionada com “não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação”.

Essa afirmativa, por sua vez, também se correlaciona com “os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham” e com “no serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito”. Faz sentido que uma pessoa engajada com seu trabalho apresente uma postura crítica positiva em relação ao desempenho das atividades. Por

fim, a questão do questionamento do estado das políticas associa-se à oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas e projetos em que se acredita.

Por outro lado, as informações colhidas sinalizam uma discrepância entre a opinião sobre a aplicação de recursos em políticas específicas e a oportunidade de se trabalhar no que acredita. Embora de forma não significativa, essas duas variáveis apresentam correlação negativa, isto é, indivíduos que concordam bastante com a concentração de recursos em poucas políticas afirmam não ter a oportunidade de trabalhar no que acreditam.

Uma hipótese é de essas pessoas estejam trabalhando em projetos nos quais não vêem resultados e que achem um desperdício de recursos aí investidos, que poderiam ser mais bem aplicados em outras coisas. Esse resultado precisaria ser investigado melhor. Por outro lado, lembrando a análise pontual do item sobre os recursos, viu-se que este apresenta elevado grau de discordância: 75% das respostas estão situadas até o ponto de indiferença e 50% até o grau três na escala.

O Quadro 10 apresenta as correlações verificadas entre as afirmativas associadas ao perfil militante.

		Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	Correlação de Pearson	1	,170(*)	,030	-,053
	Sig. (2-tailed)		,018	,675	,461
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	Correlação de Pearson	,170(*)	1	,197(**)	,252(**)
	Sig. (2-tailed)	,018		,006	,000
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	Correlação de Pearson	,030	,197(**)	1	,191(**)
	Sig. (2-tailed)	,675	,006		,008
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	Correlação de Pearson	-,053	,252(**)	,191(**)	1
	Sig. (2-tailed)	,461	,000	,008	

Notas: \* A correlação é significativa no nível 0,05 (2-tailed).

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2-tailed).

#### Quadro 10 – Correlação de Pearson para os itens do tipo militante

O último tipo descrito por Downs (*op.cit.*) é o do homem de Estado. O próprio autor afirmou que essa não é uma figura fácil de encontrar. De fato, os resultados obtidos não

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

		Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	Atividades administrativas e operacionais não me agradam.
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	Correlação de Pearson	1	-,070	,028
	Sig. (2-tailed)		,328	,699
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	Correlação de Pearson	-,070	1	-,071
	Sig. (2-tailed)	,328		,326
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	Correlação de Pearson	,028	-,071	1
	Sig. (2-tailed)	,699	,326	

Quadro 11 – Correlação de Pearson para os itens do tipo homem de Estado

No conjunto, a investigação sobre a correlação entre as afirmativas do questionário e os perfis definidos na teoria mostrou alguma verificação da existência da

tipologia, mas de forma fluida e menos exata. As análises feitas até o momento indicam certos padrões, mas não completamente os mesmos relacionados por Downs (1967). Como a amostra realmente se organiza e quais características ressaltam é a informação que se busca com a análise de aglomerados descrita na próxima seção.

#### **6.4 Análise de aglomerados**

Uma vez verificada a disparidade das respostas, justifica-se buscar um agrupamento de casos pela técnica de *cluster*. O objetivo principal da análise de aglomerados é “classificar objetos em grupos relativamente homogêneos com base no conjunto de variáveis considerado” (MALHOTRA, 2006, p. 571). Dentro de um mesmo grupo, os indivíduos são semelhantes em termos dessas variáveis e diferentes de outros grupos.

Todas as variáveis referentes à tipologia foram consideradas para análise, ou seja, vinte variáveis foram embutidas para os aglomerados. A variável sobre o tempo de serviço, que constitui hipótese como variável independente, não é incorporada à formação dos aglomerados. O programa gera os aglomerados e apresenta os resultados de diferentes maneiras, entre elas o dendograma<sup>17</sup>, uma espécie de árvore de aglomeração.

O dendograma foi usado para selecionar o número de aglomerados a ser trabalhado. Cada grupo formado deve ter características únicas, já que é exatamente isso que justifica sua existência. Essas características são determinadas pela composição das variáveis dentro do conglomerado. A escolha sobre o número de conglomerados é, de certa forma, arbitrária, pois depende do julgamento do pesquisador. Esse julgamento deve seguir

---

<sup>17</sup> O dendograma gerado na classificação dos resultados e usado para análise encontra-se no anexo.

critérios conceituais, considerar a distância em que os aglomerados estão sendo combinados e o tamanho deles (MALHOTRA, 2006).

Os casos integrantes de cada conglomerado devem ser bastante semelhantes entre si e distintos dos demais agrupamentos. A partir da análise dessas variáveis dentro de cada aglomerado, pode-se relacioná-las à tipologia de agentes burocráticos criada por Downs (1967).

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

O primeiro aglomerado (A1) é composto por 35 indivíduos. Esse grupo apresentou concordância elevada (acima do valor sete assinalado na escala) com as variáveis ascensão funcional, estabilidade, cumprimento de regras, defesa da organização, divulgação do órgão, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade brasileira, máximo de empenho e ambiente de trabalho. Dentre essas, a estabilidade, a defesa dos interesses da sociedade e o empenho máximo receberam grau de concordância superior a oito. Embora o empenho máximo esteja bem cotado no grupo, o valor médio atribuído foi o menor se comparado à cotação nos demais conglomerados. O mesmo é válido para a questão da defesa da organização e do questionamento do *status quo* das políticas públicas.

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

Tabela 15 – Escores do aglomerado A1 por item (continua)

Item	A1		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	8,91	1,82	10
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	8,46	2,01	9
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	8,37	2,03	9
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	7,91	1,95	8
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	7,54	2,32	8
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	7,54	2,48	8
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	7,49	1,96	8
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	7,20	2,32	8
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	7,20	2,27	8
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	6,17	2,68	7
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	5,77	2,71	5
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	5,77	2,57	6
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	5,54	2,97	5
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	5,23	2,29	5

Tabela 15 – Escores do aglomerado A1 por item (conclusão)

Item	A1		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	4,91	3,03	5
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	4,83	3,13	4
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	4,20	2,13	4
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	3,97	2,58	3
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	3,17	1,90	3
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	2,86	1,90	2

O segundo aglomerado (A2), apontou boa concordância com cumprimento de regras, divulgação, defesa da organização, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade, oportunidade de trabalho no que se acredita e empenho máximo. A divulgação e o empenho atingiram médias superiores a oito e a defesa dos interesses da sociedade obteve concordância quase total. Quarenta e cinco respondentes integram esse grupo.

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

Tabela 16 – Escores do aglomerado A2 por item

Item	A2		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	9,09	1,64	10
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	8,91	1,35	9
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	8,20	1,46	8
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	7,87	2,46	8
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	7,84	1,71	8
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	7,76	1,77	8
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	7,58	1,84	8
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	6,42	2,59	7
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	6,22	2,45	6
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	6,09	2,34	6
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	5,98	2,73	6
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	5,93	2,30	6
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	5,80	2,07	6
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	5,69	2,57	6
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	5,49	2,61	5
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	5,38	2,92	6
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	4,82	2,73	5
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	4,27	2,07	5
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	4,04	2,34	4
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	3,84	2,23	4

Trinta e cinco pessoas integram o aglomerado três (A3). Concordância quase total é dada à afirmativa “procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão onde trabalho”. Valores próximos a nove na escala são atribuídos às questões que tratam do

questionamento do *status quo* e da ascensão funcional. Em seguida, em ordem decrescente, aparece oportunidade de trabalhar pela sociedade, divulgação do órgão, defesa da organização, cumprimento das regras, desejo de mais responsabilidades, estabilidade e ambiente de trabalho.

Próximos da discordância total estão os itens sobre concentração de recursos e diminuição do ritmo de trabalho, os menores valores entre todos os aglomerados. Salário como fator de atratividade, troca de cargo por vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, mudanças que não elevem o volume de trabalho e desagrado a atividades administrativas também receberam valores abaixo da indiferença em A3, ou seja, tendendo para a discordância.

Tabela 17 – Escores do aglomerado A3 por item (continua)

Item	A3		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	9,23	1,33	10
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	9,14	1,57	10
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	8,89	1,55	10
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	8,43	1,82	9
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	8,03	3,36	10
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	7,97	2,37	8
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	7,74	2,11	8
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	7,51	2,16	8
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	7,26	3,27	8
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	7,17	3,18	8
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	6,97	2,74	7
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	6,97	3,31	8

Tabela 18 – Escores do aglomerado A3 por item (conclusão)

Item	A3		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	6,49	3,57	8
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	4,83	2,73	5
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	4,71	2,65	5
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	4,26	3,08	3
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	3,86	2,99	3
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	3,34	2,95	2
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	2,40	1,82	2
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	2,03	2,16	1

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

A indiferença nesse grupo atinge as variáveis referentes à diminuição no ritmo de trabalho e concentração de recursos. Discordância elevada é reservada para “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas”, “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, que constituem também os maiores níveis

de discordância em comparação com os demais aglomerados. Ainda entre os escores baixos de A4, tem-se ambiente de trabalho e oportunidade de trabalhar pela sociedade.

Tabela 18 – Escores do aglomerado A4 por item

Item	A4		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	10,00	0,00	10
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	9,12	1,50	10
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	9,12	2,20	10
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	9,06	2,01	10
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	8,71	2,59	10
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	7,88	2,12	8
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	7,82	3,17	9
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	7,82	2,63	9
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	7,76	3,07	8
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	7,59	2,98	8
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	7,41	2,96	9
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	6,82	2,86	8
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	6,76	2,70	7
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	6,12	3,02	7
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	4,71	3,29	4
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	4,29	3,35	4
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	3,94	2,97	3
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	3,12	2,71	2
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	2,06	1,71	1
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	2,00	1,54	1

O quinto aglomerado formado (A5), com 14 integrantes, concordou quase totalmente (média de notas acima de nove), com a estabilidade como fator de atratividade do serviço público, com a troca de cargo por vantagem financeira, com a importância dos interesses da sociedade brasileira e com a troca de cargo por um ambiente de trabalho mais tranquilo. Com concordância acima de oito aparece o cumprimento das regras, a importância de defender os objetivos do órgão onde trabalha, o questionamento do estado das políticas públicas e em dar o máximo pela organização. Igualmente bem cotadas foram a ascensão funcional e a divulgação das ações.

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

Tabela 19 – Escores do aglomerado A5 por item (continua)

Item	A5		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	9,86	0,53	10
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	9,64	0,84	10
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	9,57	1,34	10
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	9,36	1,28	10

Tabela 19 – Escores do aglomerado A5 por item (conclusão)

Item	A5		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	8,93	1,33	9
Procuo dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	8,93	1,38	9
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	8,43	1,79	9
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	8,21	2,39	9
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	7,86	2,68	9
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	7,00	2,54	6
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	6,79	2,52	7
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	6,79	2,91	7
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	5,36	2,71	5
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	5,29	3,05	5
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	5,14	2,91	5
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	5,07	2,34	5
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	5,00	2,25	5
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	4,86	3,35	5
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	4,00	2,15	4
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	3,79	2,08	4

O último aglomerado (A6) possui 49 respondentes. Entre as 20 afirmativas, esse grupo atribui elevada concordância a 11. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo com vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, cumprimento das regras, defesa dos objetivos da organização, divulgação das ações, superação de obstáculos, questionamento do *status quo*, importância dos interesses da sociedade brasileira, acreditar no trabalho que desempenha e dar o máximo pelo órgão são as questões mais valorizadas.

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

Tabela 20 – Escores do aglomerado A6 por item (continua)

Item	A6		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Procuo dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	9,37	0,95	10
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	9,12	1,92	10
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	8,90	1,07	9
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	8,82	1,20	9
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	8,57	1,85	10
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	8,51	1,60	9
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	8,51	1,39	9
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	8,47	1,76	9
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	8,22	1,64	8
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	8,12	1,45	8
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	7,57	1,57	8
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	7,27	2,49	8
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	6,92	2,27	7
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	6,86	1,98	7
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	6,78	2,24	7

Tabela 20 – Escores do aglomerado A6 por item (conclusão)

Item	A6		
	Média	Desvio-padrão	Mediana
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	6,73	2,55	7
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	6,31	1,93	6
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	6,18	2,40	7
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	5,22	2,58	5
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	4,39	2,68	5

A tabela abaixo sumariza os valores médios marcados em cada item em cada aglomerado. O maior valor está marcado por (+) e o menor, por (-).

Tabela 21 – Valores médios por afirmativa segundo os aglomerados (continua)

Afirmativa	A1	A2	A3	A4	A5	A6	Média Total
Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	5,54	4,27 (-)	4,71	6,12	6,79 (+)	6,18	5,40
A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	7,54	6,09 (-)	8,89	9,06 (+)	7,86	8,82	7,92
Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	5,77	5,93	7,26	7,59 (+)	5,07 (-)	6,92	6,47
Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	8,46	5,69 (-)	7,17	7,76	9,86 (+)	8,57	7,66
Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	4,91	4,82 (-)	4,83	7,82	9,36 (+)	8,22	6,28
Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	5,23 (-)	5,80	3,86	7,88 (+)	5,36	8,12	6,08
Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	5,77	4,04	3,34	2,00 (-)	5,14	6,31 (+)	4,70
Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	7,49	7,76	7,51	6,82 (-)	8,43	8,51 (+)	7,82
É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	7,20 (-)	7,87	7,74	7,82	8,93 (+)	8,90	8,06
Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	4,83	5,98	2,40 (-)	4,71	5,29	6,78 (+)	5,17
Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	7,20	8,20	7,97	9,12 (+)	7,00 (-)	8,47	8,04

Tabela 21 – Valores médios por afirmativa segundo os aglomerados (conclusão)

Afirmativa	A1	A2	A3	A4	A5	A6	Média Total
Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	2,86	3,84	2,03 (-)	4,29	4,86 (+)	5,22	3,80
Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	3,97 (-)	6,22	8,43 (+)	3,94	5,00	6,86	6,09
Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	3,17 (-)	6,42	6,49	7,41 (+)	6,79	7,27	6,17
Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	7,54 (-)	7,84	9,14	10,00 (+)	8,21	8,51	8,41
Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	8,91	9,09	8,03 (-)	9,12	9,57 (+)	9,12	8,91
No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	4,20	7,58 (+)	6,97	6,76	4,00 (-)	7,57	6,53
Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	6,17 (+)	5,49	4,26	2,06 (-)	3,79	4,39	4,69
Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	8,37 (-)	8,91	9,23	8,71	8,93	9,37 (+)	8,97
Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.	7,91	5,38	6,97	3,12 (-)	9,64 (+)	6,73	6,57

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

## 6.5 A tipologia encontrada

Os dados referentes à correlação entre as variáveis características de alguns tipos de burocrata forneceram indicações razoáveis da pertinência da teoria de Downs (1967). A formação dos aglomerados acrescenta outras informações e deixa claro que a tipologia downsiana não foi encontrada na forma pura. Ao contrário, as variáveis relacionam-se em

outro padrão, combinando características de mais de um perfil no topo dos escores de um mesmo grupo.

Em primeiro lugar, o tipo “homem de Estado”, que não havia apresentado nenhuma correlação entre as afirmativas na seção anterior, parece estar embutido nos aglomerados. Os itens a ele referentes não obtiveram bons níveis de concordância em quase todos os grupos. Exceção é o item “os interesses da sociedade brasileira são mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, cuja menor marcação foi 8,03 no aglomerado 3. Para “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, a maior média foi 6,17 em A1 e a menor, 2,06 em A4. A maior amplitude de respostas aconteceu no item “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público”, que obteve 8,43 de concordância em A3 e 3,94 (mais próximo da discordância) em A4.

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

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

máximo e com um ambiente de trabalho tranquilo. É um defensor que tende ao conservadorismo.

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

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

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

A5 aglomera indivíduos com interesses ainda mais mistos e variados. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo associada a vantagem financeira, cumprimento das regras, defesa do órgão e sua divulgação, questionamento das políticas, importância dos

interesses da sociedade, dedicação máxima e troca de cargo em busca de um ambiente mais tranquilo de trabalho estão todos presentes com grande concordância. Ou seja, todos os perfis burocráticos estão aí representados e contemplados.

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

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

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

assinalar as médias. O laranja representa o maior valor e as, cores seguintes, valores decrescentes.

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

Quadro 12 – Escores médios dos tipos de agentes burocráticos por aglomerado

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

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

A análise a partir das médias apresenta resultados semelhantes à análise feita com base nas afirmativas. Se, por um lado, os valores das médias são influenciados por marcações elevadas, o que pode compensar valores mais baixos marcados para as outras afirmativas relacionadas ao tipo em questão, por outro, evidencia os tipos que menos aparecem na

formação dos aglomerados. Outra forma de representar graficamente essas informações pode ser vista abaixo.

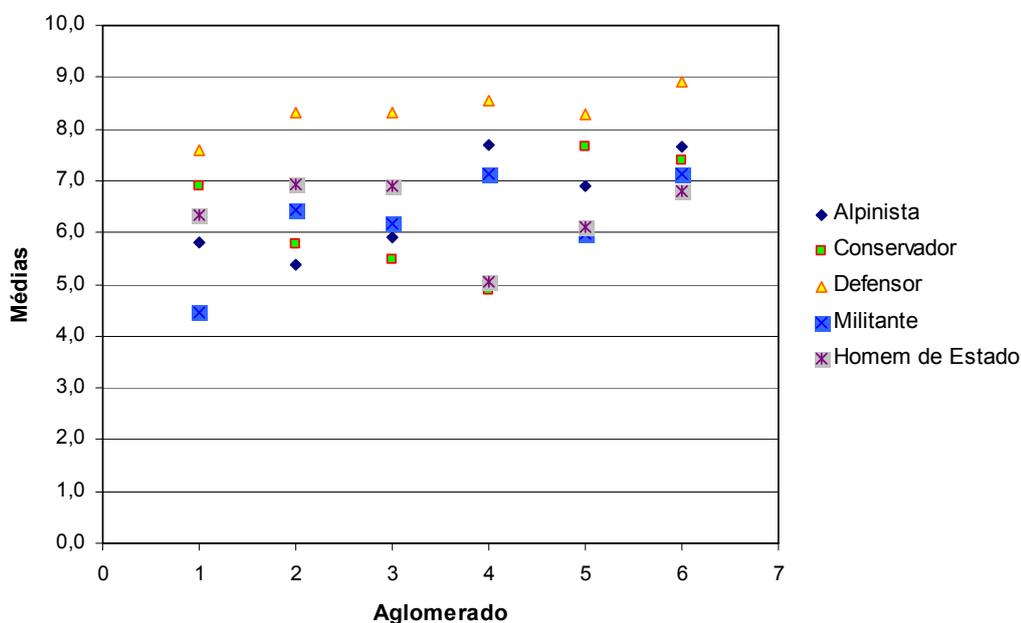


Gráfico 8 – Dispersão dos escores médios dos tipos de agentes burocráticos

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

## 6.6 Verificação das hipóteses

A análise de aglomerados, método central nesse trabalho, apontou para a não verificação exata da tipologia de Downs (*op.cit.*). Os aglomerados formados apresentam características de mais de um perfil, não sendo possível isolar variáveis de destaque. Conseqüentemente, algumas hipóteses não podem ser confirmadas.

A H1 – burocratas em início de carreira tendem a ser mais alpinistas dos que os burocratas com mais tempo de serviço – não pode ser verificada completamente porque não há um aglomerado claramente alpinista. Mesmo assim, pode-se comparar os aglomerados formados com os anos no serviço público e analisar as características mais marcantes do grupo. O mesmo se aplica para H2 – burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais conservadores do que aqueles em início de carreira. As outras duas hipóteses, diretamente decorrentes da associação e existência clara de perfis definidos por Downs (1967), ficam prejudicadas.

Tabela 22 – Faixas de tempo de serviço por aglomerado

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

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

três anos e os com mais de 21 anos de serviço. O mesmo acontece em A6. Nos demais aglomerados, essas discrepâncias são menos marcantes.

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

Os grupos com maior número de pessoas com mais de 21 anos de serviço público são A6 e A3, que também possuem o maior número de novos servidores. Em A6, como foi visto anteriormente, o perfil é misto. E em A3, aparece um pouco mais do tipo conservador, mas sem muito destaque. As duas primeiras hipóteses, já descartadas pela não existência de aglomerados claramente alpinista ou conservador, são novamente descartadas, pois não se percebe associação entre o tempo de serviço e o aglomerado de pertencimento.

Os cruzamentos indicam que todos os aglomerados possuem membros com experiências diversas quanto ao tempo de serviço. O primeiro e o terceiro contabilizam, cada um, 17,95% do total de respondentes, A2, 23,08%, A4 fica com 8,72%, A5 possui 7,18% e A6, o maior contingente, 25,13%.

Sobre a H3 – poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são *homens de Estado* – o perfil do homem de Estado teve apenas uma característica destacada entre todos os respondentes. Exceção ocorrente em A3, onde duas características desse tipo

obtiveram concordância acima de oito. A afirmação “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” obteve concordância média superior a oito em todos os aglomerados. Pode ser que existam mesmo poucos homens de Estado mas, os dados da pesquisa demonstram que existe, pelo menos, um pouco dele em todos os servidores públicos.

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

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

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

## 7 CONCLUSÃO

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

A tipologia de Downs (1967) estabelece que as organizações burocráticas são formadas por cinco tipos de funcionários: alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Cada um deles pois um conjunto específico de objetivos relacionados a poder, renda, prestígio, conveniência, segurança, lealdade pessoal, orgulho pelo trabalho, desejo de servir ao interesse público e comprometimento. Dentro da estrutura formal, as pessoas encontram espaço para agir de acordo com seus interesses e isso pode afetar o comportamento da organização. O estudo dos tipos de agentes burocráticos ajudaria a entender o comportamento da própria burocracia.

Tendo isso em mente, a pesquisa foi desenvolvida para verificar a existência da tipologia. Os pressupostos teóricos foram traduzidos em itens de um questionário aplicado a servidores públicos federais do poder executivo. Os entrevistados foram selecionados entre as pessoas que freqüentam cursos de capacitação na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Um pequeno grupo de respondentes foi buscado diretamente em alguns ministérios. O público da ENAP é bastante variado em termos de idade, sexo, órgão de trabalho, cargo e nível hierárquico e, por isso, foi considerado representativo e viável para seleção da amostra. Para contornar um possível viés, foram incluídos alunos de turmas de convocação obrigatória e a realizada aplicação do questionário fora da Escola.

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

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

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

A principal característica da tipologia encontrada é que ela mistura componentes de diferentes tipos de agentes burocráticos. Um mesmo grupo pode atribuir concordância elevada e similar a itens dos perfis alpinista e conservador, que deveriam ser excludentes. O aglomerado A1, apresenta-se como um defensor conservador. Em A2, tem-se o defensor militante. Já A3, mostra-se como um defensor de Estado alpinista. As características de A4 são bastante variadas, gerando um misto alpinista-defensor e militante. O conservador sobressai em A5, acompanhado de perto pelo tipo defensor, formando um conservador defensor (diferente de A1, defensor conservador, a ordem é importante). Por último, o grupo que compõe A6 também é misto, constituindo um defensor-alpinista e conservador.

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

Quadro 13 – Tipologia encontrada

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

A teoria downsiana não considera que os indivíduos possam ter interesses aparentemente conflitantes. Tal conflito seria aparente pela diversidade de situações e contextos enfrentados pelos burocratas públicos ao longo da carreira. Em determinadas situações, um interesse alpinista pode prevalecer e, em outras, um interesse conservador. A

importância de analisar as preferências dos indivíduos enxergando todo o período profissional foi ressaltada por Schneider (1994), que afirmou que as estratégias podem mudar face a novas situações.

Alguns limites da pesquisa devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, a amostra resultante possui um número maior de servidores em início de carreira do que a proporção efetivamente encontrada na população. Por outro lado, a proporção de servidores pertencentes à carreira do PGPE é similar entre a amostra e a população. Em segundo lugar, foi perguntado apenas o tempo de serviço e não a idade do respondente. Em terceiro lugar, o questionário, adaptado a partir de outros questionários, possui afirmativas desbalanceadas entre os perfis da tipologia. Ou seja, dois perfis contam com cinco afirmativas a serem avaliadas, enquanto outros contam com quatro ou três. Além disso, a análise de correlação não indicou a correlação completa entre grupos de afirmativas.

Em quarto lugar, o uso de escala e a possibilidade do respondente assinalar todos os itens, favorece o aparecimento de uma tipologia mista. Se, por um lado, isso dificulta a associação a um único tipo e a comprovação ou refutação da teoria de Downs (1967), por outro, dá mais riqueza à análise dos resultados. Por último, a análise baseia-se em apenas um instrumento e uma forma de tratamento dos dados. Outros instrumentos, como entrevistas, por exemplo, podem ser usados para complementar a pesquisa.

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

Outras e novas tipologias podem ser pensadas para agrupar comportamentos de agentes burocráticos que não foram contemplados. Em exercício de pensar novos tipos, o burocrata “pendura paletó”, por exemplo, poderia ser um deles. Sua possível existência em

uma organização compromete o rendimento e a qualidade do trabalho realizado. O “alpinista puxa-tapete” talvez pudesse ser outro exemplo, aquele que abusa dos outros e sabota trabalho alheio visando à própria ascensão funcional. Mas aí, o limite entre tipologia e patologia poderia estar sendo ultrapassado.

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

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, Joel D; PUTNAM, Robert D; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University, 1981.

ALBROW, Martin. *Bureaucracy*. Houndmills: MacMillan Press, 1994.

ALFORD, Robert e FRIEDLAND, Robert. *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: University Press, 1992.

ALLISON, Graham T. e ZELIKOW, Philip D. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman, 2ª edição:1999.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BENDOR, Jonathan. Formal Models of Bureaucracy. In *British Journal of Political Science*. Volume 18, parte 3, p. 353-396, julho 1988.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

Acessado em 03 de janeiro de 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal, volume 11, nº 123, Julho de 2006. Disponível em

<[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)>. Acessado

em 27 de outubro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, volume 29, Agosto de 2006.

Periodicidade irregular. Disponível em

<[http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela\\_remuneracao/bol\\_remuneracao.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm)>.

Acessado em 27 de outubro de 2006.

BRASIL. Decreto-lei nº200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BREWER, Gene A; SELDEN, Sally Coleman; FACER II, Rex L. Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, v. 60, n. 3, p. 254-265, 2000.

BREWER, Gene; MARANTO, Robert. Comparing the roles of political appointees and career executives in the U.S. Federal Executive Branch. *American Review of Public Administration*, v. 30, nº 1, p. 69-88, março 2000.

CAMPBELL, Colin; WILSON, Graham K. *The end of whitehall: death of a paradigm*. Oxford: Blackwell, 1995.

CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Biblioteca de Ciências Sociais.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>.

\_\_\_\_\_. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COLEMAN, Venetta e BORMAN, Walter. “Investigating the underlying structure of the citizenship performance domain”. *Human Resource Management Review*, v. 10, nº 1, p. 25-44, 2000.

COHN, Gabriel. *Max Weber: Sociologia*. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1982. Coleção Grandes Cientistas Sociais, nº 13.

DEMEROUTI, Evangelia; VERBEKE, Willem e BAKKER, Arnold. “Exploring the relationship between a multidimensional and multifaceted burnout concept and self-rated performance”. *Journal of Management*, v. 31, nº 2, p.186-209, abril de 2005.

DOLAN, Julie. “The budget-minimizing bureaucrat? Empirical evidence from the senior executive service”. *Public Administration Review*, v. 62, n. 1, p. 42-50, 2002.

DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília: ENAP, 2006.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª edição. São Paulo: Globo, 2001.

FREDERICKSON, H. George e SMITH, Kevin. B. *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press, 2003.

GOODIN, Robert E. e KLINGERMAN, Hans-Dieter. “Political Science: the discipline”. In GOODIN e KLINGERMAN (Ed.). *A new handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GOUVEA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GÜNTHER, Hartmut. *Como elaborar um questionário*. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Psicologia, 1999. Disponível em [http://ftp.unb.br/pub/download/ip/PsiAmbiental/tl05\\_elaborar\\_questionario.rtf](http://ftp.unb.br/pub/download/ip/PsiAmbiental/tl05_elaborar_questionario.rtf). Acessado em 04 de outubro de 2006.

KETTL, Donald. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, John Hopkins University Press, 2002.

LIND, Nancy. Anthony Downs' life cycle theory of organizations: an empirical test. *Southeastern Political Review*, nº 19, p. 228-247, 1991.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*: ENAP, v. Ano 49, n.4, p.47-84, out-dez 1998.

MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCH, James G. *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press, 1994.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

NISKANEN, William A., Junior. *Bureacracy and public economics*. 2ª edição. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT – Secretaria Internacional do Trabalho, 2006. Cadernos GRPE nº2.

ORDÓÑEZ DE PABLOS, Patricia. Knowledge management and organizational learning. *Journal of Knowledge Management*. Volume 6, número 1, p. 52-62, 2002.

PINEDO, Ignácio. *NTP15: Construcción de uma escala de actitudes tipo Likert*. Disponível em <<http://www.mtas.es/insht/ntp/epInsatisfa.htm>>. Acessado em 04 de outubro de 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

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

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

SCHWARTZMAN, Simon (org). *Estado Novo, um auto-retrato*. Brasília: CPDOC/FGV, Editora Universidade de Brasília, 1983. Coleção Temas Brasileiros, nº24.

SELDEN, Sally Coleman. *The promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*. New York: M. E. Sharpe, 1997.

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

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

\_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

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

WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro: DASP, v.2, ano 09, nº 2, p.43-55, maio 1946.

WISE, Lois R. On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, v. 64, nº 6, p. 669-680, novembro 2004.

Cluster associado	Estadísticas	Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal.	A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim.	Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual.	Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego.	Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira.	Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.	Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas.	Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente.	É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias.	Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho.	Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão.	Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica.	Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público.	Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação.	Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham.	Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder.	No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.	Atividades administrativas e operacionais não me agradam.	Procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.	Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.
C1	Média	5,54	7,54	5,77	8,46	4,91	5,23	5,77	7,49	7,20	4,83	7,20	2,86	3,97	3,17	7,54	8,91	4,20	6,17	8,37	7,91
	N	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
	DP	2,97	2,32	2,71	2,01	3,03	2,29	2,57	1,96	2,32	3,13	2,27	1,90	2,58	1,90	2,48	1,82	2,13	2,68	2,03	1,95
	Mediana	5,00	8,00	5,00	9,00	5,00	5,00	6,00	8,00	8,00	4,00	8,00	2,00	3,00	3,00	8,00	10,00	4,00	7,00	9,00	8,00
C2	Média	4,27	6,09	5,93	5,69	4,82	5,80	4,04	7,76	7,87	5,98	8,20	3,84	6,22	6,42	7,84	9,09	7,58	5,49	8,91	5,38
	N	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
	DP	2,07	2,34	2,30	2,57	2,73	2,07	2,34	1,77	2,46	2,73	1,46	2,23	2,45	2,59	1,71	1,64	1,84	2,61	1,35	2,92
	Mediana	5,00	6,00	6,00	6,00	5,00	6,00	4,00	8,00	8,00	6,00	8,00	4,00	6,00	7,00	8,00	10,00	8,00	5,00	9,00	6,00
C3	Média	4,71	8,89	7,26	7,17	4,83	3,86	3,34	7,51	7,74	2,40	7,97	2,03	8,43	6,49	9,14	8,03	6,97	4,26	9,23	6,97
	N	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
	DP	2,65	1,55	3,27	3,18	2,73	2,99	2,95	2,16	2,11	1,82	2,37	2,16	1,82	3,57	1,57	3,36	2,74	3,08	1,33	3,31
	Mediana	5,00	10,00	8,00	8,00	5,00	3,00	2,00	8,00	8,00	2,00	8,00	1,00	9,00	8,00	10,00	10,00	7,00	3,00	10,00	8,00
C4	Média	6,12	9,06	7,59	7,76	7,82	7,88	2,00	6,82	7,82	4,71	9,12	4,29	3,94	7,41	10,00	9,12	6,76	2,06	8,71	3,12
	N	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
	DP	3,02	2,01	2,98	3,07	3,17	2,12	1,54	2,86	2,63	3,29	1,50	3,35	2,97	2,96	0,00	2,20	2,70	1,71	2,59	2,71
	Mediana	7,00	10,00	8,00	8,00	9,00	8,00	1,00	8,00	9,00	4,00	10,00	4,00	3,00	9,00	10,00	10,00	7,00	1,00	10,00	2,00
C5	Média	6,79	7,86	5,07	9,86	9,36	5,36	5,14	8,43	8,93	5,29	7,00	4,86	5,00	6,79	8,21	9,57	4,00	3,79	8,93	9,64
	N	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
	DP	2,52	2,68	2,34	0,53	1,28	2,71	2,91	1,79	1,33	3,05	2,54	3,35	2,25	2,91	2,39	1,34	2,15	2,08	1,38	0,84
	Mediana	7,00	9,00	5,00	10,00	10,00	5,00	5,00	9,00	9,50	5,00	6,00	5,00	5,00	7,00	9,50	10,00	4,00	4,00	9,00	10,00
C6	Média	6,18	8,82	6,92	8,57	8,22	8,12	6,31	8,51	8,90	6,78	8,47	5,22	6,86	7,27	8,51	9,12	7,57	4,39	9,37	6,73
	N	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
	DP	2,40	1,20	2,27	1,85	1,64	1,45	1,93	1,60	1,07	2,24	1,76	2,58	1,98	2,49	1,39	1,92	1,57	2,68	0,95	2,55
	Mediana	7,00	9,00	7,00	10,00	8,00	8,00	6,00	9,00	9,00	7,00	9,00	5,00	7,00	8,00	9,00	10,00	8,00	5,00	10,00	7,00
Total	Média	5,40	7,92	6,47	7,66	6,28	6,08	4,70	7,82	8,06	5,17	8,04	3,80	6,09	6,17	8,41	8,91	6,53	4,69	8,97	6,57
	N	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195
	DP	2,66	2,25	2,70	2,69	3,04	2,69	2,75	2,00	2,11	2,99	2,03	2,69	2,75	3,05	1,89	2,19	2,53	2,84	1,57	3,03
	Mediana	5,00	8,00	7,00	9,00	7,00	6,00	5,00	8,00	8,00	5,00	8,00	3,00	6,00	7,00	9,00	10,00	7,00	5,00	10,00	7,00

