



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANILO GONÇALVES DOS SANTOS

**Tem que ser assim! Um estudo de instrumentos determinantes de conformidade da
burocracia pernambucana**

RECIFE
2021

DANILO GONÇALVES DOS SANTOS

**Tem que ser assim! Um estudo de instrumentos determinantes de conformidade da
burocracia pernambucana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

Área de concentração: Democracia e instituições

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dalson Britto Figueiredo Filho

Recife
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S237t Santos, Danilo Gonçalves dos.
Tem que ser assim! : um estudo de instrumentos determinantes de conformidade da burocracia pernambucana / Danilo Gonçalves dos Santos. – 2021.
104 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2021.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Burocracia. 3. Modelos gerenciais. 4. Administração pública. I. Figueiredo Filho, Dalson Britto (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2021-151)

DANILO GONÇALVES DOS SANTOS

**Tem que ser assim! Um estudo de instrumentos determinantes de conformidade da
burocracia pernambucana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

Aprovada em: 15/02/2021

BANCA EXAMINADORA

Dalson Britto Figueiredo Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
Universidade Federal de Pernambuco
Secretaria de Planejamento e Gestão

José Alexandre da Silva Júnior
Universidade Federal de Alagoas

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de fazer um agradecimento a minha pessoa. Idealizador e realizador deste trabalho. O grande mérito vem de ter conseguido terminá-lo a tempo mesmo com as condições adversas apresentadas pelo ano de 2020.

Em seguida os agradecimentos vão para o corpo docente do PPGCP UFPE, esse tão essencial em minha formação desde a graduação. Dou lugar de destaque aos professores Dalson Britto Figueiredo Filho e Flávio da Cunha Rezende que me orientaram ao longo dos 6 anos, somando a graduação e o mestrado, em que estive pelos corredores do DCP. A todos os professores, gostaria de agradecer pois me deram o que tem sido meu bem mais precioso, o conhecimento, esse que também é minha maior ferramenta e realização como cientista político.

A meus familiares, deposito uma imensa gratidão por toda a inspiração e apoio. Principalmente aos meus pais, Walkiria Pereira Gonçalves da Silva e Expedito Gomes Santos Filho, que me deram as bases e estabilidade necessárias para que eu pudesse me dedicar a “vencer na vida através do estudo” - que se provou uma das maiores peripécias que eu já inventei de fazer. Também devo agradecimentos aos meus primos, tias e madrastra que fizeram questão de comemorar e valorizar cada pequena vitória que esse processo envolve, sempre me instigando a ir em frente. Por fim, nesse segmento, aos meus irmãos, tanto o de sangue como o de vida, pois vocês dois sempre souberam, cada um de um jeito, me colocar no topo do mundo.

Aos amigos os agradecimentos vão por todo colo e suporte nos momentos em que parecia que o mundo estava acabando. São muitos nomes para serem citados em poucos parágrafos, mas reservo um espaço especial aos que mais entendem essa jornada quase que insana da vida acadêmica, os amigos que fiz no DCP - ressalto um grupo específico no whatsapp - ter vocês passando pelas mesmas situações desesperadoras que me fez perceber que “por mais absurdo que isso seja não está em mim o problema, e todos nós superaremos isso em pouco tempo”. Meus amigos que encheram minhas noites de risadas e partidas online, que me mostraram que tudo bem errar - porque eu sou péssimo jogando - e que foram essenciais para que eu aprendesse a lidar com as frustrações que os caminhos que eu escolhi apresentam. Também coloco aqui os amigos que são meus vizinhos, pois os jogos de dominó, as caminhadas e passeios de bicicleta foram essenciais para minha mente se mantivesse sã. Aos amigos que eu trago da infância e adolescência gratidão por serem portos seguros para mim. E aos outros amigos que não fazem parte dos “clusters” citados, tenho a agradecer também - mas a lista seria muito longa e não quero cansar os leitores.

Também é importante agradecer a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE). A fundação, que foi a responsável pelo meu financiamento e sustento por meio de uma bolsa que me concedeu. Reiterando, para mim e todos no meu convívio, a necessidade do governo no apoio aos cientistas para que esses tenham a possibilidade de focar em seus trabalhos sem preocupações de ordem financeira.

Por fim, como todo bom cristão, agradeço ao meu deus, Jeová. Quem compartilha da mesma fé que eu - ou quem tenha qualquer fé - sabe que ajuda muito quando a força superior da vida, universo e tudo mais colabora colocando as peças certas no lugar certo - mesmo que à primeira vista pareça estar tudo uma bagunça.

“Até mais, e obrigado pelos peixes.”

(ADAMS, 2009, p.151)

RESUMO

Esse trabalho é um estudo exploratório para responder às perguntas: Como identificar ferramentas institucionais voltadas à gestão? E classificar as burocracias públicas com base nelas? Por meio de uma revisão de literatura essa dissertação cria uma tipologia focada em organizações burocráticas e seus instrumentos formais voltados a conformidade e performance, então desenvolve um *framework* para a identificação dessas e aplicação da tipologia, em seguida o coloca em prática ao analisar órgãos do Governo Estadual de Pernambuco. A pergunta central do trabalho será respondida por meio da identificação de ferramentas voltadas à gestão por controle dos burocratas para categorização das organizações em uma tipologia original cujas bases são estudos sobre modelos burocráticos gerenciais. A tipologia observa duas dimensões, X e Y. X diz respeito ao que está descrito sobre os serviços a serem desempenhados, e Y, instrumentos voltados para que as ações dos agentes sejam mais próximas ou idênticas ao que está escrito. Foi elaborado um *framework* de Mineração de Texto, (técnicas computacionais pensadas para a identificação de trechos úteis e relevantes) presentes em um banco de dados textuais e não estruturados. Aplicada com softwares gratuitos e que permitem replicabilidade de maneira simples, Foxit PDF e RStudio. Pernambuco foi escolhido como caso para a aplicação do *framework* porque seu Sistema de Avaliação de Desempenho, garante que tais instrumentos possam ser identificados em um grupo mais específico de documentos. Os resultados encontrados, para os 20 órgãos observados, indicam que a maioria delas são do tipo 2B e apenas duas do tipo 1A (respectivamente, seria uma “organização ideal” ou próximo a isso, e o pior tipo, uma “organização caótica e fraca”).

Palavras-chave: Burocracia; Modelos Gerenciais; Ferramentas Institucionais; Mineração de Texto.

ABSTRACT

This work is an exploratory study to answer the questions: How to identify institutional tools aimed at management? And classify public bureaucracies based on them? Through a literature review this dissertation creates a typology focused on bureaucratic organizations and their formal instruments focused on compliance and performance, then develops a framework for the identification of these and application of the typology, then puts it into practice when analyzing organs of the State Government of Pernambuco. The central question of the work will be answered through the identification of tools aimed at managing by control of bureaucrats for categorization of organizations into an original typology whose bases are studies on bureaucratic management models. The typology observes two dimensions, X and Y. X relates to what is described about the services to be performed, and Y, instruments aimed at the actions of the agents are closer or identical to what is written. A Text Mining framework was elaborated (computational techniques designed for the identification of useful and relevant excerpts) present in a textual and unstructured database. Applied with free software that allows replication in a simple way, Foxit PDF and RStudio. Pernambuco was chosen as a case for the application of the framework because its Performance Evaluation System ensures that such instruments can be identified in a more specific group of documents. The results found, for the 20 organs observed, indicate that most of them are type 2B and only two type 1A (respectively, it would be an "ideal organization" or close to it, and the worst type, a "chaotic and weak organization").

Keywords: Bureaucracy; Management Models; Institutional Tools; Text Mining.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mosaico pesquisas por área	19
Figura 2 - Documentos por grupo	74
Figura 3 - Documentos por Órgão	75
Figura 4 - Ferramentas identificadas	82
Figura 5 - Scores por órgão	83
Figura 6 - Plano Cartesiano de Categorização	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia das organizações de Wilson (1989)	45
Quadro 2 - Tipologia das organizações de Pires (2013)	48
Quadro 3 - Dimensões e instrumentos explorados	53
Quadro 4 - Tipologia das organizações Desenvolvida	54
Quadro 5 - Categorias presentes na Avaliação de Desempenho da SAD PE	70
Quadro 6 - Dicionários e Identificadores	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Palavras-chave dos textos a respeito do tema Burocracia	20
Tabela 2 - Critérios de Classificação na Tipologia	60
Tabela 3 - Classificação das organizações	83
Tabela 4 - Frequência de níveis nas dimensões	85
Tabela 5 - Frequência de categorias	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD DIPER	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
ADAGRO	Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária
APAC	Agência Pernambucana de Águas e Clima
ATI	Agência Estadual de Tecnologia da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CONDEPE	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
DETRAN-PE	Departamento Estadual de Trânsito
FUNAPE	Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco
FUNASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
IPEM	Instituto de Pesos e Medidas de Pernambuco
JUCEPE	Junta Comercial do Estado de Pernambuco
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
PCCV	Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento
PCPE	Polícia Civil de Pernambuco
PE	Pernambuco
PMPE	Polícia Militar de Pernambuco
PPA	Plano Plurianual
SAD	Secretaria de Administração
SBL	<i>Street Level Bureaucracy</i>
SCGE	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado
SDS	Secretaria De Defesa Social
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SERES	Secretaria Executiva de Ressocialização
SES	Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco
UPE	Universidade de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	BUROCRACIA, POLÍTICA E PERFORMANCE.....	17
2.1	O que são Burocracias?.....	17
2.1.1	Burocracia na pesquisa acadêmica	19
2.2	Burocracia como ferramenta de penetração social	21
2.2.1	A quebra dos modelos ideais	26
2.3	O controle como ferramenta para performance.....	28
2.3.1	Fatores que impactam no comportamento dos burocratas.....	29
2.3.2	Discrecionabilidade	33
2.3.3	Modelos de gerenciais	34
2.4	Considerações finais	37
3	OBSERVAÇÃO DE MODELOS GERENCIAIS.....	41
3.1	Bases teóricas	41
3.1.1	Serviços determinados.....	43
3.1.2	Dos incentivos a conformidade	47
3.2	Uma tipologia própria.....	51
3.2.1	Das limitações.....	55
3.3	Framework	56
3.3.1	A mineração de texto.....	56
3.3.2	Como classificar os achados.....	59
3.4	Considerações finais	63
4	A BUROCRACIA PERNAMBUCANA A LUZ DA TIPOLOGIA.....	66
4.1	Pernambuco.....	67
4.1.1	O Sistema de Avaliação de Desempenho	69
4.2	Dados e Análise	72
4.2.1	Dados	73
4.2.2	Análises.....	75
4.3	Mapeando os órgãos de Pernambuco	78

4.3.1	Classificação na Tipologia.....	83
4.4	Considerações Finais	86
5	CONCLUSÕES.....	88
	REFERÊNCIAS.....	92
	ANEXO A - Transparência e replicabilidade	98
	ANEXO B - Quadros Sintéticos.....	98
	ANEXO C - Tabelas extras.....	101

1 INTRODUÇÃO

Como identificar ferramentas institucionais voltadas à gestão? E como classificar as burocracias públicas com base nelas? O principal objetivo deste trabalho é responder estas questões com a criação de uma tipologia original e um *framework*¹ de aplicação que será validado com a análise do caso pernambucano.

Nas últimas décadas as nações passaram por diversas reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 1998a; SPINK, 1998). Foram desenvolvidas burocracias com modelos gerenciais, onde questões como supervisão e conformidade passaram a ter peso para determinar o sucesso ou fracasso dos agentes estatais (BREHM & GATES, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1998a; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998).

A regulação do serviço público é responsável por definir os procedimentos aos quais os agentes devem se ater, como os meios de fiscalização e gestão, divisão de tarefas e outros (CARRIGAN & COGLIANESE, 2011; DALEY et al, 2007; PIRES, 2013). Ao definirem tais questões os supervisores estão aptos a observar se os agentes estão agindo em conformidade. E ao agir como desejado os burocratas seriam mais eficientes nos termos estabelecidos pela organização (BREHM & GATES, 1993; DALAND, 1973; DALEY et al, 2007; GOFEN et al, 2019; WANG, 2018; WILSON, 1989). Medidas voltadas à garantia da conformidade, além de estarem ligadas ao combate da corrupção, estão relacionadas a uma entrega de um serviço público de qualidade (BREHM & GATES, 1993; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018. WANG, 2018; WILSON, 1989).

Diversos autores já exploraram fatores que são responsáveis por gerar diferentes níveis de conformidade. Um deles trata de quão claros e observáveis são os meios e objetivos a serem atingidos pelo serviço desempenhado (WILSON, 1989), maior clareza dos procedimentos e fins, e os agentes são mais bem informados sobre o que devem fazer, há maiores níveis de conformidade (BREHM & GATES, 1993). Ou seja, serviços melhor definidos são mais facilmente realizáveis. Também há a *accountability*, onde os mais flexíveis tendem a criar custos mais elevados de conformidade (DALEY et al, 2007; PIRES, 2013). A maneira como é dada a fiscalização e o *accountability* do serviço público, reflete nos meios de se gerar vigilância para diminuir o vácuo

¹ Entende-se *Framework* como uma estrutura de trabalho com funções pré-definidas para descobrir ou chegar a algum resultado.

informacional entre principais e agentes, os segundos têm mais incentivos para agirem conforme os manuais (PIRES, 2013).

Os fatores citados acima são características institucionais definidas no decorrer dos processos decisórios de formação dessas organizações. A pesquisa proposta pretende explorá-las utilizando dos estudos sobre a burocracia e seus agentes para desenvolver uma tipologia própria. Essa terá duas dimensões, respectivamente baseadas nos instrumentos responsáveis pela determinação dos serviços e nos voltados à garantia deles e de que das ações dos burocratas sejam conformes a eles.

Será desenvolvido um *framework* de análise e classificação cujo principal recurso é a mineração de texto, técnicas computacionais para a recuperação de informações relevantes em bancos de dados textuais não padronizados (IGNATOW; MIHALCEA, 2016; MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Ela será utilizada na identificação de ferramentas que tem como objetivo estimular fatores dentro das organizações, ou seja, meios que se pensa na formulação para que a implementação tenha mais qualidade.

Ao fim, visando colocar em prática tal *framework* e a aplicação da tipologia, esta foi utilizada para analisar órgãos do Governo do Estado de Pernambuco que fazem parte do Sistema de Avaliação de Desempenho da Secretaria de Administração. Isso se deu pela natureza exploratória do estudo que torna a abordagem de estudo de caso mais recomendada (YIN, 2001). A escolha deste caso se dá pelo fato de o Sistema de Avaliação de Desempenho facilitar a observação das ferramentas, pois agrega algumas delas em poucos documentos. Para este trabalho serão analisados documentos cedidos pelas entidades do Poder Executivo estadual (um total de 102 documentos) para a aplicação do *framework* identificando as ferramentas gerenciais e classificando na tipologia original.

A burocracia e o desenvolvimento de conhecimento a respeito dela são essenciais para a governança. O estudo se justifica na medida em que seu objeto pesquisa tem peso no impacto que os Estados têm na sociedade. Também, o processo de implementação vem sendo pouco explorado na literatura (HARGROVE, 1975; FARIA, 2012). Mesmo não a estudando diretamente a pesquisa visa entender fatores que a determinam, fazendo com que aqui o objetivo seja estudar a formulação da implementação. Somando ao desenvolvimento científico, por se aprofundar em fatores estruturais das organizações.

Esse trabalho também tem a capacidade de somar a construção sobre conhecimento das entidades públicas a medida de investigar possíveis ausências em seus desenhos institucionais. Ele pode ser utilizado na prevenção de características nocivas ao funcionamento do serviço público.

Devido à complexidade teórica em desenvolver uma tipologia e um framework de aplicação para ela, os dois primeiros capítulos são revisões de literatura focadas em burocracias, modelos gerenciais e como observar suas características. Por fim o terceiro capítulo mostra a aplicabilidade e resultados no caso Pernambuco.

2 BUROCRACIA, POLÍTICA E PERFORMANCE

Esse primeiro capítulo trata-se de uma revisão teórica focada em estabelecer o objeto de pesquisa central, as organizações burocráticas. Há algumas perguntas a serem respondidas: O que são burocracias? Qual a sua importância para o sistema político? O que são e como funcionam os modelos gerenciais?

A primeira delas diz respeito do que é a burocracia, para entender como essas organizações se diferenciam das demais e quais as razões da sua existência. Após isso foco será o entendimento de quais teorias e perspectivas estão sendo utilizadas para seu estudo, ou seja, a abordagem está sendo utilizada para desenvolver conhecimento sobre elas. Em seguida uma pergunta diretamente ligada a isso que se pretende observar como a burocracia se encaixa e por que importa para estudos políticos. Entendendo assim o porquê de elas importarem ao Estado e o motivo de seu desempenho ser um fator crucial de preocupação.

Por fim, a revisão explorará como houve um deslocamento das noções de tipos ideais de burocracia, desde a percepção da necessidade de maior controle nos modelos gerenciais e como estes funcionam para que sejam atingidos melhores resultados. Estabelecendo assim quais os instrumentos que estão à disposição das organizações para regular a performance dos seus agentes, sendo esse o ponto crucial daquilo que se pretende com essa dissertação.

2.1 O que são Burocracias?

Como apontado por Olson (1999), indivíduos atuando em grupos enfrentam diversos problemas de ação coletiva que podem levar a uma falha na realização de seus objetivos. Os processos burocráticos têm como fim organizar os indivíduos para que sejam evitadas tais falhas. Dentre os três pilares da atividade burocrática está o de organizar a ação de grupos. Seguindo a lógica do teórico clássico Max Weber, implementar um sistema burocratizado trata-se de regular as atividades distribuindo funções aos indivíduos, entre suas principais características está a divisão do trabalho pela criação de níveis hierárquicos que tem tanto como objetivo a divisão do trabalho como também a coerção e supervisão dos agentes das camadas mais baixas (BLAU, 1956).

Em suma, a burocratização de agências não é muito diferente dos sistemas de divisão de trabalho como o Taylorismo (MOTTA, 2017), é um aparelho impessoal baseado na racionalidade, onde o foco passa do produto para a produção, objetivando ter controle do processo. São sistemas de produção baseados em regras bem definidas para determinar os processos e definir

constrangimentos e sanções a desvios dos mesmos (BLAU, 1956; WILSON, 1989). Então aqui entra o segundo pilar dos sistemas burocráticos, as regras. Sendo sistemas de extrema racionalidade, esse pilar dá duas características chave, primeiramente a noção de diretrizes tendo todos os processos de produção pré-definidos, e as sanções para evitar que existam desvios das etapas estabelecidas que levem a falha.

As regras são uma ferramenta clara de controle das ações dos burocratas já que são instruções sobre quais agentes estarão envolvidos, quais os objetos, a necessidade, as condições e ações que devem ser tomadas em determinada situação. Definem a tarefa a ser realizada para se atingir um fim. Caso elas não sejam seguidas, também estão previstas diversas sanções para os diferentes tipos de desvios, criando incentivos para que sejam seguidas (SIDDIKI et al, 2012; WILSON, 1989). As regras são responsáveis por garantir a organização das burocracias.

Porém as regras definidas arbitrariamente. Para lidar com isso está terceiro pilar da burocracia, o principal deles de acordo com Weber (1922; 2009). Trata-se do conhecimento técnico que dá não só legitimidade às regras como também autoridade aos indivíduos em níveis superiores da hierarquia. Uma burocracia ideal é fundamentada em qualificações técnicas e conhecimento científico (BLAU, 1956). Segundo Weber (1922), quando imbuída de conhecimento técnico a ação burocrática se torna mais precisa e coesa com as necessidades que visa atender. A condução da ação burocrática deve ser livre de questões arbitrárias, dando a construção de regras puramente técnicas legitimidade, pois estas garantem os maiores níveis eficácia e eficiência, pois deixam de lado externalidades ligadas aos indivíduos (BLAU, 1956; WILSON, 1989).

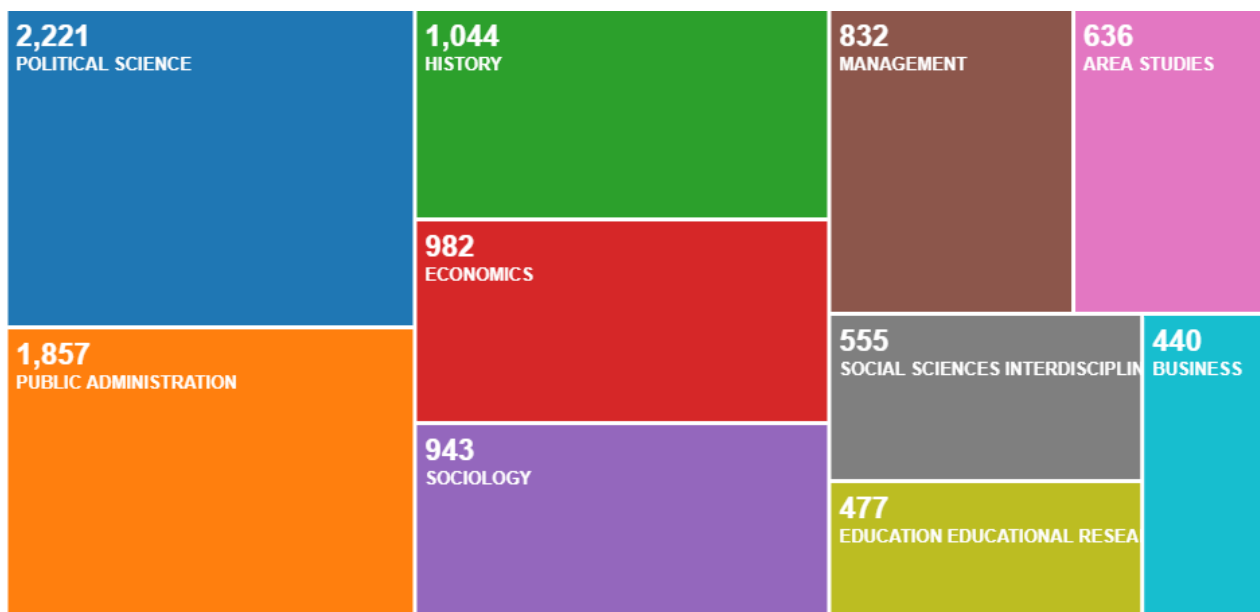
Pode-se dizer que a burocracia nasce da necessidade de um grupo se tornar eficaz e eficiente em determinada tarefa. Ou seja, ela surge para que um problema seja resolvido com o menor custo possível, relacionado a capitais financeiros, temporais, humanos etc. Tendo isso em vista, o sistema burocrático surge para organizar o grupo de maneira a criar algo comparável a uma máquina produtora. Uma burocracia ideal é aquela organização que é tecnicamente competente e ciente das regras formais que guiam suas ações e nivelada hierarquicamente (BLAU, 1956; OLIVEIRA, 2007; WEBER, 1922; WILSON, 1989).

2.1.1 Burocracia na pesquisa acadêmica

Nesta subseção iremos passar do conceito de burocracia para o seu estudo, focando naquilo que é relacionado a ela e as abordagens que são pertinentes. Para isso será realizada uma revisão bibliométrica utilizando o software RStudio e o seu pacote Bibliometrix. Os dados utilizados foram provenientes da base Web of Science, nela foi feita a busca pelo tópico “*Bureaucracy*”², foram encontrados um total de 12.415 textos científicos diferentes que se dividem em diferentes áreas.

A bibliometria é uma técnica focada na análise da produção acadêmica de uma área ou tema. Sua principal função é a identificação daquilo que aparece mais frequentemente naqueles estudos sobre determinado tema. Isso se dá, pois, essas aparições frequentes indicam que os termos têm relevância no estudo do tema (ROBERTO; CUNHA, 1998). Além disso, como mostrado por Gonçalves (2019) na observação bibliométrica da sustentabilidade, também é notável que os estudos respondem aos debates fora da academia científica e as necessidades da sociedade civil.

Figura 1 - Mosaico pesquisas por área



Fonte: Web of Science

² Devido ao Web of Science ser uma plataforma que usa a língua inglesa, foi utilizado o termo “*Bureaucracy*” invés de “Burocracia”, os documentos retornados pela pesquisa por sua vez, não se limitam a língua inglesa, por mais que os resultados estejam nela.

Como mostrado na Figura 2.1, do total de textos o Web of Science classifica o maior número deles, (2,221) são artigos relacionados à Ciência Política área de conhecimento dedicada aos estudos de fenômenos políticos, esses que são os que tratam-se do conflito pelo poder de tomar decisões públicas autoritárias, os meios de manter tal poder e de usá-lo (CARAMANI, 2014), são feitas questões como “Que decisões são feitas?”, “Como elas são feitas?”, “Quem tem poder de influenciar essas decisões?” que são de grande relevância para a sociedade. A segunda categoria que mais aparece é a da Administração Pública, dedicada a estudar os governos e seus processos de produção de políticas voltadas às mais diferentes áreas de atuação, as perguntas feitas estão ligadas a gestão pública.

Indo um pouco mais a fundo sobre os temas pesquisados foram selecionadas duas amostras dos textos científicos encontrados, uma com os 2000 mais recentes e outra com os 2000 classificados pela base como os mais relevantes. Nessas amostras visamos observar quais são as palavras-chave mais utilizadas, existindo dois tipos delas, as atribuídas ao texto pelos autores que são um reflexo das suas pesquisas, e as atribuídas pelo Web of Science aos textos, ou palavras-chave plus, essas são referentes as referências utilizadas no desenvolvimento do texto mostrando de que debates aquelas pesquisas se originam.

Tabela 1 - Palavras-chave dos textos a respeito do tema Burocracia

Recentes				Relevantes			
Do autor		Plus		Do autor		Plus	
<i>Bureaucracy</i> (Burocracia)	343	<i>Bureaucracy</i> (Burocracia)	154	<i>Bureaucracy</i> (Burocracia)	130	<i>Policy</i> (Política Pública)	23
<i>Street-Level Bureaucracy</i> (Burocracia de nível de rua)	59	<i>Management</i> (Gestão)	146	<i>Representative Bureaucracy</i> (Burocracia representativa)	19	<i>Government</i> (Governo)	20
<i>Governance</i> (Governança)	50	<i>Politics</i> (Política)	146	<i>Administration</i> (Administração)	9	<i>Politics</i> (Política)	19
<i>Corruption</i> (Corrupção)	39	<i>Policy</i> (Política pública)	123	<i>Public</i> (Público)	8	<i>Organizations</i> (Organizações)	18
<i>Gender</i> (Gênero)	38	<i>Performance</i> (Performance)	103	<i>Gender</i> (Gênero)	7	<i>Bureaucracy</i> (Burocracia)	18

Fonte: Elaboração do autor

A Tabela 2.1 mostra palavras como “Política”, “Políticas Públicas”, “Burocracia Representativa” e de “Nível de Rua” são comuns nos textos que abordam fatores políticos relacionados à burocracia, mostrando que há uma ligação entre os temas. A presença de políticas públicas e burocracia de nível de rua reafirma o debate teórico da subseção anterior que mostra o peso que os agentes têm no processo de implementação.

Essa breve subseção serve para mostrar que academicamente o debate sobre a burocracia, o nosso objeto de pesquisa, é essencialmente político. Sua principal função é introduzir o que vem a seguir e começar a responder a segunda pergunta proposta no capítulo: Qual a sua importância para o sistema político? Pois antes de entender como a burocracia importa para a política é necessário delimitá-la como um objeto político. A bibliometria legitima essa delimitação pois deixa claro que a burocracia está sendo estudada assim, logo as teorias e abordagens usadas para desenvolver conhecimento sobre ela são essencialmente teorias políticas e da administração pública.

2.2 Burocracia como ferramenta de penetração social

A definição básica de política seria “a atividade humana de tomar decisões públicas autoritárias” (CARAMANI, 2014, pág 02), essas decisões que se dão pelo ato de governar e produzir políticas públicas. A burocracia em grande parte das realizações das suas atividades é o ator que toma essas decisões. Os vários escalões da burocracia que participam em diferentes momentos do ciclo de políticas públicas, o médio na tradução das agendas algo técnico e aplicável a realidade, e o baixo escalão responsável por entregar a política pública a população (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Estudos anteriores ao ignorar que burocracia é essencialmente poder, por mais que tenham avançado no entendimento não contemplaram a verdadeira complexidade de tais organizações, levando a incompreensão delas no contexto sociopolítico que fazem parte (MARTINS, 1997). Não cometendo o mesmo erro ao ignorar a burocracia como fator político, esse trabalho se mune de uma abordagem majoritariamente baseada em teorias da ciência política.

A burocracia é um dos muitos produtos das relações políticas (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; DALAND, 1969), e como qualquer fator político, a ação dos burocratas está imersa em interações. Seja na formulação de políticas, reformas, na regulamentação e criação

de diretrizes de execução (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; DALAND, 1968; DALEY et al, 2007; HOPPER, 2017; LIPSET, 1971; PIRES, 2013; SELZNICK, 1980). Além de questões formais, o processo de decisão e implementação de uma política pública é uma formação política e social ligada a diversas questões não facilmente observáveis (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Os fins das agências são decididos por legisladores, cabendo a burocracia a tarefa de traduzir os anseios políticos em políticas públicas técnicas antes de aplicá-las (LOTTA et al, 2014). Mas é no processo de implementação das políticas públicas que a burocracia tem seu maior peso, funcionários estatais são responsáveis pela entrega da ação estatal, colocando-os como parte responsável pela eficácia do governo (BLAU, 1956; WILSON, 1989).

Ao longo dos anos os estados foram adquirindo novas funções e se tornaram atores cada vez mais complexos (REZENDE, 2016), fazendo assim com que necessitassem de capacidades diferenciadas para atingir sucesso, esse momento marca também a transformação na definição de capacidade estatal se tornando na medida em que um governo consegue formular e implementar políticas públicas que penetrem na sociedade e alterem seu status quo (GOMIDE et al, 2017; PIRES; GOMIDE, 2016; SCHWARTZ, 2001). A literatura também defende que a habilidade que um governo tem de fazer e implementar regras e entregar serviços públicos à sociedade está relacionada com performance da burocracia (FUKUYAMA, 2013), logo ela tem papel central na governança por meio da implementação de políticas públicas (BATISTA, 2015).

Mas primeiramente para melhor entendimento de como isso acontece é importante se falar do processo de implementação de políticas públicas como um todo, colocado por alguns autores como um dos menos explorados pela literatura (HARGROVE, 1975; FARIA, 2012; LOTTA et al, 2018) esse é o momento em que agentes do estado entregam ação a população, sendo essa em forma de saúde, segurança, educação, planejamento de ação estatal, orçamento, crescimento do pib etc. Esse processo é "a garantia do acesso a direitos, por meio de serviços ou benefícios" (LOTTA et al, 2018).

Há principalmente duas perspectivas de se observar políticas públicas e seus modelos de implementação³, a primeira delas é a *Top-Bottom*, onde as fases de formulação e aplicação da política são separadas fazendo com que as diretrizes do trabalho dos agentes sejam estritamente pré-definidas e só os burocratas de alto escalão participam da tomada de decisão. Essa maneira de

³ Existem outras abordagens que mesclam elementos das suas que serão abordadas aqui, mas este trabalho não lidará com elas.

se observar a implementação dialogam com as teorias de modelos burocráticos focados na ideia de principal-agente⁴ (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011), seu principal objetivo é lidar com a assimetria de informação entre os supervisores e os servidores criando mecanismos para que sejam desempenhadas as funções esperadas (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998).

Para lidar com questões relacionadas a problemas de ação coletiva⁵ e organização como *free-riding* e desvios de conduta (BREHM; GATES, 1993; CARRIGAN; COGLIANESE, 2011) e diminuir os custos de organização é comum nas burocracias, os processos de hierarquização para que as funções sejam devidamente deliberadas e executadas em partes (BLAU, 1956; BRESSER-PEREIRA, 1998b; WILSON, 1989). Na regulação e na fiscalização do serviço público os agentes superiores podem variar entre diferentes níveis de flexibilidade das regras. Aqui entram questões como os moldes nos quais a política pública que os burocratas devem entregar é formulada e implementada.

Os modelos de principal-agente vêm na implementação de políticas o foco na regulação e a fiscalização do serviço como questões centrais dentro do serviço burocrático, pois mantém os servidores em conformidade com os objetivos da agência e procedimentos pré-estabelecidos. Com maiores níveis de conformidade com regras formais da agência o serviço tem maior performance dentro dos indicadores escolhidos pelo alto escalão (BREHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; PIRES, 2013; WANG, 2018; WILSON, 1989).

As principais críticas a esse modelo são decorrentes da sua inflexibilidade dos processos, ignorando fatos como as subseqüentes tomadas de decisão dos burocratas no exercício de suas funções, o foco numa fiscalização rígida e a grande importância dada ao alto escalão da burocracia, as políticas são completamente inflexíveis e não há mudança ou adaptação. Essa abordagem deixa de lado alguns fatores importantes como o fato de que em suas interações os burocratas tomam decisões constantemente podendo facilmente se desviar ou interpretar de maneira diferente as regras (BICHR, 2020; CARRIGAN; COGLIANESE, 2011).

Indo na contramão da perspectiva anterior, a abordagem de *Bottom-Top* dá espaço às camadas mais baixas da burocracia não só como na implementação das políticas como também na

⁴ A teoria do principal-agente trata-se de uma perspectiva de observação das relações entre funcionários e supervisores que coloca uma assimetria de informação, na qual segundos não tem informação completa sobre as atividades dos primeiros em campo, dado isso tem-se a necessidade de fiscalização (PRZEWORSKI, 1998).

⁵ Problemas de Ação Coletiva nos termos de Olson (1999).

formulação. Aqui entra a capacidade dos burocratas de fazer ajustes na entrega das políticas públicas e além de abrir espaço para que esses atores participem de um possível incremento na aplicação da política ao coletarem informações no campo, assim, adaptando seus procedimentos. São adotados modelos de fiscalização menos rígidos, como o alarme de incêndio, modelos como esse tem seu foco em denúncias feitas pela população após desvios de conduta por parte dos burocratas, tem esse nome por alertar do problema após sua detecção e não evitar a situação problemática. (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; KETTL, 1998; PIRES, 2013).

Em contrapartida ao principal-agente, essa perspectiva apresenta os modelos de *Street Level Bureaucracy* (SBL)⁶, assim como o nome sugere tem seu foco nos burocratas de nível de rua. Dando mais foco ao agente, permitindo uma espécie de “improvisação” que permite que o servidor adapte ou formule os *modus operandi* com o qual implementa a política pública, tendo impacto também num processo incremental de formulação (HYUN et al, 2018).

Essa perspectiva se preocupa com o fator humano, além de atentar para a capacidade dos agentes na obtenção de informações únicas referentes à implementação e o trabalho de campo para desenvolver novas práticas e permitir adaptabilidade. Há uma tentativa de humanizar a política pública, afastando a burocracia da ideia de máquina.

A principal crítica é que o desapego à fiscalização abriria a possibilidade de que as interações com os cidadãos, as questões políticas, os valores pessoais do indivíduo podem afetar sua performance e o modo como trabalham (BREHM; GATES, 1993; DALAND, 1968; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; LIPSKY, 2010; MAY; WINTER, 2007). Ao estar transitando entre as experiências de campo e as normas hierárquicas, os burocratas nesses modelos podem vir a desenvolver uma série de comportamentos que vão de encontro aos superiores e a agência como um todo (HYUN et al, 2018. PIRES, 2013).

É importante ressaltar que as abordagens não são excludentes, são maneiras diferentes de se ver os processos de entrega de uma política pública, enquanto a primeira foca em como fiscalizar a implementação e a segunda nos seus processos orgânicos. Também que por mais que haja uma distância entre as fases de formulação e implementação, elas não podem ser totalmente separadas (BICHIR, 2020), a segunda é consequência direta da primeira, de seus conflitos políticos e

⁶ Podendo ser traduzido como “Burocracia de nível de rua”. Porém se referir aos modelos o texto utilizará o termo em inglês ou sua abreviatura. “Burocracia de nível de rua”, em português, será utilizado para se referir aos burocratas responsáveis pela entrega direta da política pública e que interagem diretamente com a população, exemplo policiais, enfermeiros, professores entre outros.

características (BICHIR, 2020; PIRES; GOMIDE, 2016), por isso é importante entender a formulação para se analisar como se dá o processo de implementação e seus nuances como se propõe esse texto.

O foco na implementação se dá pelo fato de que a maneira como ela se dá afeta diretamente os resultados atingidos pelas políticas públicas (PIRES, 2009). E entender as lógicas com que elas podem ser estudadas serve para nortear o estudo e como os agentes podem se comportar em campo. Modelos mais rígidos como os de principal-agente, focados em regras rígidas e vigilância tendem a entregar mais resultados concretos, enquanto desenhos de modelo SBL que dão aos burocratas maior discricionariedade e capacidade adaptativa podem humanizar o trabalho e gerar inovação (PIRES; GOMIDE, 2016). Na contramão, respectivamente, um tipo de modelo tem maiores dificuldades em lidar com novas situações, enquanto o outro abre mais espaço para a captura da máquina pública para outros fins (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011).

Os burocratas, em ambas as perspectivas, têm peso político à medida que sua participação no governo se dá em todo o ciclo de políticas públicas, porém o maior destaque vem nos processos de implementação. Os chamados burocratas de nível de rua são responsáveis pela entrega de resultados concretos à população, devido ao seu peso há extensos estudos que mostram como diferentes comportamentos desses agentes afetam a política pública (LIPSKY, 2010; MAY; WINTER, 2007).

Exemplos como o de Pires (2009) que mostram claramente que o estilo de implantação adotado por um burocrata afeta o sucesso ou fracasso de uma política. O estudo de Tendler e Freedheim (1994) mostra que as decisões tomadas pelos burocratas foram essenciais para o sucesso da política pública. Kaufman (1960) demonstra como manuais extensos e meios de controle são essenciais para o funcionamento da política. Até mesmo estudos como os de Fried, Lagunes e Venkataramani (2010) que mostram como a falta de melhores de mecanismos de *accountability* abrem brechas para a corrupção dos agentes. Em suma, as ações dos burocratas importam a política pública, pois elas são o seu veículo principal, por isso é importante nos processos de implementação haver controle sobre elas.

2.2.1 A quebra dos modelos ideais

Da perspectiva do Estado, a ideia da Burocracia Weberiana seria a que melhor se aplica. Segundo o autor os burocratas tendo boa formação e mantendo-se focados seriam uma força de trabalho capaz de gerar desenvolvimento social (BLAU, 1956; WILSON, 1989). Uma visão que coloca o funcionalismo público como uma espécie de elite na qual fazer bem seu trabalho é prioridade (WEBER, 1922). Porém como o nome diz, esse é apenas um tipo ideal de burocracia, muito difícil ou impossível de se alcançar na realidade (BLAU, 1956).

Em tentativas de se aplicar modelos próximos aos definidos por Weber geraram uma série de problemas nas organizações como a lentidão dos processos, desinformação entre os agentes, que por sua vez era um dos fatores que levava a pouca objetividade e formação de entraves no processo de produção, esses fatores geralmente são atribuídos ao grande apego ao formalismo e múltiplas divisões hierárquicas (OLIVEIRA: 2007). Além disso, tais práticas podem vir a gerar outros problemas devido a falta de adaptabilidade das instituições para lidar com uma série de problemas, gerando questões como apontado por Evans (2003) e Gupta (2002), em que são adotados modelos de organização e regras ineficazes, pois não são adequadas aos problemas enfrentados.

Pondo essas questões em perspectiva o deslocamento do conceito clássico e ideal do que seria uma organização burocrática e de como os indivíduos atuam dentro dela faz parecer que ainda há muito que se precisa avançar em termos de organização, planejamento e administração (MOTTA, 2013). Burocracias possuem falhas, principalmente na execução de suas atividades, quando se trata do serviço público, falhas como essas podem afetar todo o funcionamento do Estado e consequentemente afetam a sociedade.

Na teorização ideal de Weber ele não previu uma série de fatores que vão muito além da simples profissionalização (BLAU, 1956; WILSON, 1989). Tendo em vista isso muito foi teorizado acerca das questões burocráticas e do funcionamento do estado, numa busca pela melhora da performance e para alcançar a excelência.

Tentando melhorar o desempenho do serviço público e solucionar falta de instrumentos para as agências públicas funcionarem de maneira eficaz e eficiente, no decorrer da década de 90 existiram uma série de reformas administrativas que visavam um funcionamento burocrático voltado ao desempenho de alta performance e entrega de políticas públicas de qualidade. Observando que apenas a profissionalização não seria suficiente para a entrega de um serviço

público de qualidade, essas reformas fizeram a burocracia pública migrar cada vez mais para modelos gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 1998a; SPINK, 1998).

Os modelos gerenciais de administração nos quais se utiliza de uma perspectiva principal-agente, onde questões como supervisão, conformidade e performance começam a ter peso no sucesso ou fracasso dos agentes estatais (BREHM; GATES, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1996a; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998). Não bastava o burocrata ter o devido conhecimento técnico e científico, era necessário que ele seguisse padrões de excelência e aplicasse esse conhecimento da maneira correta, dando um retorno observável.

Com modelos gerenciais visando diminuir o custo de organização, o conteúdo dessas reformas em sua maioria girava em torno da diminuição dos times e melhora nos sistemas de supervisão, além de mais uma vez tentar lidar com questões relacionadas ao recrutamento (BLAU, 1956; BRESSER-PEREIRA, 1998b). A diminuição da máquina estatal estava diretamente relacionada à diminuição dos custos com capital humano, havia muitos funcionários em cargos que não davam retorno, gerando baixos níveis de eficiência, processos desnecessários e dificuldade no controle dos servidores.

De maneira geral as reformas administrativas estavam visando o incremento da capacidade estatal de gerir problemas e situações sociais, políticas e econômicas por meio de ajustes da máquina. Ao longo dos anos foram feitos diversos estudos a respeito das questões burocráticas voltadas ao serviço estatal, visando entender como melhorar o desempenho. Questões como a profissionalização constante foram mais uma vez abordadas (EVANS; RAUCH, 1999; MARENCO, 2017), sobre a vigilância das ações dos burocratas (PIRES, 2013), também o desenho e as estruturas da agência (PIRES; GOMIDE, 2016), o comportamento dos agentes sobre uma perspectiva da teoria escolha racional (OLIVEIRA, 2007).

Mesmo tendo implementado uma série de melhorias nesses aspectos ainda se há problemas que tornam os estados ineficazes (MOTTA, 2013). Essas falhas aparecem, em sua maioria, devido ao fato de uma tentativa de separar a política da administração, algo que não é possível. Os debates e fatores políticos tendem a interferir nas características técnicas das organizações.

Ao longo dos anos foram sendo detectadas outras características negativas relacionadas ao comportamento dos burocratas, tais como: oligarquização, deslocamento de objetivos, a própria corrupção em desvios de conduta e recursos para ganhos pessoais, à acomodação e padrões mínimos de excelência, o desenvolvimento de regras informais etc. (MARTINS, 1997). Burocracia

é um capital humano, lidar com indivíduos que interagem e se comportam politicamente e socialmente implica em lidar com questões que vão além da simples administração.

2.3 O controle como ferramenta para performance

De acordo com Pires e Gomide (2016) a literatura acerca da capacidade estatal se divide em duas, uma primeira geração que vai focar em grandes indicadores e o estado como principal variável sendo sua estabilidade o produto final a capacidade está ligada diretamente em incrementar variáveis socioeconômicas ao gerir conflitos. A segunda geração por sua vez vai olhar para um nível mais micro voltando seu foco para as ações do estado como variáveis independentes e as dependentes seriam indicadores relacionados a qualidade de vida da população, ou seja, capacidade estatal se traduz na penetração do estado na sociedade. Sendo essa segunda definição com a qual seguiremos no decorrer desse trabalho, focando na construção de políticas públicas.

O que define então a capacidade de um estado em formular e implementar políticas públicas eficazes? A literatura acerca do tema atribui isso aos mais diversos fatores como estabilidade e apoio político, recursos financeiros, mas principalmente capital humano (PIRES; GOMIDE, 2016). A burocracia é onde reside o capital humano, o nível técnico de seus funcionários, o cumprimento dos procedimentos estabelecidos entre outros fatores dela são definidores das capacidades técnico administrativas de um governo, que quando altas se verifica políticas públicas com melhores entregas de resultados.

Analisar sua performance das agências é analisar a performance do governo (DALAND, 1969), a qualidade da burocracia é uma proxy válida para estudos que avaliam as capacidades estatais. O controle de qualidade de uma burocracia é essencial ao Estado à medida que alta performance burocrática se traduz em qualidade da ação e capacidade estatal.

Para Wilson (1989) há três fatores determinantes para o sucesso de uma organização burocrática. Primeiro, os procedimentos que definiram quais comportamentos poderiam resolver o problema enfrentado, o senso de que aquela missão é crítica que fará com que os procedimentos sejam seguidos e por fim o grau de autonomia dado aos burocratas. Todos esses estão diretamente ligados ao comportamento e controle dos agentes, os procedimentos que devem seguir, sem se desviar e em que grau podem tomar decisões mais inovadoras em serviço, porém todos esses fatores devem ser de alguma maneira controlados pela agência como instituição para garantir a qualidade

de seus serviços e o seu sucesso. Esses fatores variam em grau e construções de instituições internas formais e informais podem ser a chave para alcançá-los ou não (PIRES, 2013).

Os procedimentos são a base para a ação dos agentes, definem que fins eles precisam atingir e com que ações esses fins são atingidos. Como pontuado por Wilson (1989), não é possível que burocracias atinjam altas performances se esse tipo de informação não for clara. Wang (2018), em sua pesquisa sobre a política anticorrupção na China deixa claro como a definição de parâmetros e procedimentos claros foi essencial na melhoria da performance dos burocratas.

O segundo ponto tem a ver com os incentivos dados aos agentes, esses que garantem que eles busquem os fins e realizem as ações definidas. Pires (2013) coloca que modelos distintos podem levar a tipos de organização que trabalham e têm performances diferentes de acordo com os incentivos dados para se ter ou não conformidade. Ou seja, incentivos são relacionados à questão de aumentar a produção diminuindo os custos (GIBBONS, 1998). Por fim o grau de autonomia diz respeito a liberdade que os burocratas têm de definir como realizam o seu trabalho, a discricionariedade, vem diretamente dos fatores anteriores, que tanto abre portas para que o trabalho seja ajustável e inovador, como para que haja desvios e desvirtuação dos serviços (LOTTA, 2012).

Esses são os fatores que se precisa controlar. Formalmente as organizações necessitam tanto deixar claro a missão e ações necessárias, dar os devidos incentivos como bonificação, fiscalização e sanções diversas, como também dosar um nível de autonomia que não seja prejudicial às metas. É no processo de formulação que esses controles são definidos (PIRES; GOMIDE, 2018; LOTTA, 2012). Trata-se da formulação da implementação. É necessário que os formuladores tenham noção de que ferramentas vão ser usadas para garantir performance. Se fazem necessárias ferramentas e instituições formais que garantam que o comportamento dos agentes condiga com aquilo esperado.

Uma série de fatores podem afetar o comportamento e consequentemente a performance dos agentes e eles precisam ser levados em consideração para terem seus efeitos minimizados.

2.3.1 Fatores que impactam no comportamento dos burocratas

A necessidade de entender e controlar a ação burocrática vem do simples fato de que na implementação de políticas públicas as maneiras como eles se portam tem um peso crucial nos resultados que serão alcançados (PIRES, 2009), ou seja, seu comportamento define sua

performance. O controle sobre o comportamento de tais atores é essencial para o controle da qualidade geral da organização e da sua capacidade de atingir metas.

Uma série de fatores pode vir a estar afetando a ação dos burocratas, elas vão desde um plano micro, como opiniões, crenças, valores, interesses, adequação a organização e suas regras e etc., como fatores no plano macro, desenhos institucionais, mecanismos de fiscalização, relações informacionais, instituições formais e informais, o tipo de serviço, se interagem ou não com o público, entre outros (BATISTA, 2015; BREHM; GATES, 1993; DALAND, 1968; DALAND, 1969; DALAND, 1973; EVANS; RAUCH, 1999; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; FRIED et al, 2010; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; LIPSKY, 2010; LOTTA et al, 2018; MARENCO, 2017; PIRES, 2009; PIRES, 2013; PIRES, 2019). O objetivo dessa subseção é explorar esses determinantes da ação dos burocratas.

Como qualquer indivíduo burocratas têm suas ações moldadas por um conjunto de fatores oriundos de um cálculo racional maximizador de utilidade com uma série de objetivos a serem atingidos no âmbito pessoal, onde cada indivíduo possui motivos próprios para desempenhar a função que podem ou não serem compatíveis com o da agência (OLIVEIRA, 2007). O ponto central é que os indivíduos têm duas possibilidades: agir de acordo com as diretrizes buscando atingir os objetivos da organização ou não. Entender o que pode alterar o cálculo racional dos indivíduos é essencial para o controle de qualidade burocrática, pois à medida que surgem desvios como corrupção, não cooperação e afins os resultados são comprometidos mostrando a necessidade de lidar tanto com esses problemas no plano individual como outros relacionados a ação coletiva (BREHM; GATES, 1993; CARRIGAN; COGLIANESE, 2011).

De acordo com Ferreira e Medeiros (2016) podemos distinguir diferentes grupos de fatores que impactam no comportamento dos indivíduos. O primeiro o primeiro desses grupos é o de fatores pessoais. Neles se encontra um dos primeiros e principais fatores determinantes para a eficácia de um sistema burocrático explorado pela literatura, o nível de profissionalização de seus agentes (EVANS; RAUCH, 1999; MARENCO, 2017). Por mais que seja notável que a profissionalização dos servidores aumente o desempenho do estado, ela por si só não garante o sucesso (ABRUCIO, 1998; BLAU, 1956; SPINK, 1998). Mesmo burocracias profissionais recrutadas meritocraticamente estão passíveis de serem atingidos por corrupção, instabilidade política, contaminação por instituições informais, cultura, ideologia, espacialidade, questões pessoais ao burocrata, entre outros, fazendo seu desempenho melhorar ou piorar (BREHM;

GATES, 1993; DALAND, 1968; DALAND, 1969; DALAND, 1973; FRIED et al, 2010; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; PIRES, 2013; TENDLER; FREEDHEIM, 1994).

Dentre os fatores pessoais ainda há demais como valores e crenças, demonstrado em estudos como os de Philip Selznick (1980) e de Seymour Martin Lipset (1971) em que os valores pessoais dos burocratas foram um fator crucial para que houvesse uma má implementação das políticas, levando as agências a falhas cruciais. Em estudos como os apresentados no livro *Implementando Desigualdades* (2019), é mostrado que os agentes devido aos seus preconceitos aplicam políticas de maneira diferente, isto faz com que muitas políticas não sejam democratizadas ou se percam do seu objetivo principal, às vezes até mesmo se tornando parte do problema que enfrentam⁷.

Mais uma vez voltando aos burocratas, como indivíduos que se enquadram na teoria da escolha racional, é importante entender que eles são autointeressados e que há uma série de motivos que podem levar eles a definirem como realizaram, ou se realizaram suas tarefas (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; OLIVEIRA, 2007). Os burocratas podem ser movidos a poder, renda, prestígio, orgulho, segurança, comprometimento etc. Com base nisso, Downs (1967) estabelece que há cinco tipos de agentes, os conservadores que focam na sua própria segurança e manutenção do status quo, os alpinistas focados em seu desenvolvimento pessoal, busca por prestígio e poder, os militantes por sua vez são focados em suas crenças e seus motivos são muitas vezes voltados a concretizá-las ou fazer sua visão valer dentro da organização, no oposto desses estão os homens de estado que visam o que acreditam ser do interesse geral e se comprometem com a sociedade, por fim os defensores por sua vez buscaram se prender as organização e funções que desempenham.

O segundo grupo de fatores que podem afetar o comportamento dos burocratas são os relacionais (FERREIRA; MEDEIROS, 2016), essas podem ser vistas em três pontos, como os agentes se relacionam entre si e coordenam suas ações, como eles se relacionam com a população e como eles se relacionam com as organizações a quais servem. A coordenação dos agentes pode ser um fator crucial para sucesso ou falha da agência, como em qualquer organização eles estarão vulneráveis a problemas de ação coletiva mais diversos (BREHM; GATES, 1993), essas que tem custos e não são espontâneas (OLSON, 1999), as redes de comunicação entre os agentes também

⁷ Algo que pode ser facilmente ilustrado com violência policial contra a população negra. Porém um estudo que explora bem esse fator é o de Fried, Lagunes e Venkataramani (2010) que demonstram que agentes de trânsito na cidade do México aplicam de maneira diferente a política pública de acordo com o carro infrator.

se mostram essenciais em todo o processo, até mesmo o relacionamento entre diferentes níveis hierárquicos tem peso na construção da ação dos burocratas (BREHM; GATES, 1993).

A relação entre os agentes e o público-alvo de uma política pública é um dos debates mais centrais dentro do debate acerca de burocratas de nível de rua, textos de referência como os de mostram as questões relacionadas a eles afetam a performance e o sucesso (DALAND, 1968; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; LIPSKY, 2010; MAY; WINTER, 2007). Um dos fatores cruciais desse relacionamento é como os agentes captam e entendem as necessidades do público, avaliam e reformulam a política pública. O estudo sobre os agentes de saúde do Ceará (TENDLER; FREEDHEIM, 1994) mostra como a comunicação entre os implementadores e a comunidade foi um fator essencial para o sucesso da política pública. Em contrapartida, exemplos como os vistos ao longo do livro Implementando Desigualdades (PIRES, 2019), mostram que essa relação também pode ser um fator nocivo fazendo com que os burocratas ajam de maneiras a dificultar que os resultados desejados manifestem-se. Controlar esses fatores é indispensável para garantir a implementação de uma política pública, um debate que muitas vezes se tem nas camadas mais altas da burocracia, onde os debates políticos ocorrem como no exemplo mostrado em Forest Ranger (KAUFMAN, 1960) onde a mudança dos agentes estudados de local de trabalho serve como ferramenta para controlar o desenvolvimento de relações com a população, sendo apontado como uma das razões do sucesso da organização.

Por fim, há também as relações entre os agentes e as organizações, como eles entendem e reagem às regras, como eles incorporam os objetivos e valores da organização. Como colocado por Olson (1999) pessoas se associam para atingir um objetivo comum, mas nas burocracias isso nem sempre acontece, esses indivíduos são autointeressados e movidos por fatores distintos e sua associação pode vir de fins não ligados aos da agência (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; OLIVEIRA, 2007) fazendo com que muitas vezes eles não tenham um bom relacionamento com as instituições às quais estão submetidos. Exemplos como os estudos de Lipset (1971) onde instituições informais acabam captando a instituição devido aos valores conservadores dos agentes que vão de encontro aos originais da agência, por sua vez em estudos como os de Kaufman (1960) demonstram que quando os valores individuais se relacionam bem com os da organização o serviço tende a ser melhor.

Burocratas que não concordam com as normas e regras da agência têm maiores chances de se corromper (DALAND, 1968), quando também não há a informação circulando é comum desvios

(WILSON, 1989; FRIED et al, 2010). Como já debatido de maneira extensa pela ciência política as instituições afetam o comportamento (BRAMS, 2011), esse tipo de relação lida diretamente sobre como os burocratas reagem às regras dos jogos em que se encontram. Aqui entram os controles que a agência pode ter, gerenciamento, fiscalização, *accountability* etc. para que essas relações caminhem em sentido favorável às metas a serem alcançadas, fazendo entrar em mais um fator que pode influenciar a ação de tais indivíduos. São nos modelos gerenciais que as organizações podem ter algum controle sobre a ação dos seus burocratas, devido a eles serem debatidos na subseção seguinte.

2.3.2 Discrecionalidade

Os debates anteriores sobre os fatores que afetam o comportamento burocrático e modelos gerenciais são a maneira que as organizações têm de controlar o comportamento dos agentes, para garantir a performance por meio da conformidade (BREHM; GATES, 1993; KETTL, 1998; PIRES, 2013). Dentro da relação entre regulação, fiscalização e comportamento também se define a discrecionalidade dos burocratas, referente ao quanto os indivíduos têm autonomia de tomar decisões nos processos de implementação, algo que é importante adentrar-vos antes de nos aprofundar nos determinantes de conformidade.

O burocrata enquanto está implementando a política pública é também pode ser visto como um formulador, pois há a chance de serem feitas mudanças no *modus operandi*, seus valores e critérios podem ter peso em como a política vem a ser implementada (SOUZA, 2006). Entra aí a discrecionalidade como um fator determinante. Pois esse fator trata-se do poder de decisão que os implementadores têm, decisões a respeito da política pública, questões como a quem ela atende, como ela atende, como entendem os seus objetivos etc. (LOTTA, 2012).

O espaço para a discrecionalidade é produto da regulamentação, já que esta determina questões como limites e fiscalização. Esse fator é essencial para o comportamento dos agentes, a liberdade desses agentes para definir a forma de implementar é essencial para a padronização ou não dos processos. Com base neste espaço para tomada de decisões, os autores podem se guiar por dois fatores, a profissionalização e a sua condição como funcionário público.

Por mais que esse fator possa trazer a possibilidade de inovação e ajuste às políticas, há riscos. Como mostrado em Implementando desigualdades (PIRES, 2019), a discrecionalidade foi

fator crucial para que os agentes se tornassem reprodutores de preconceitos e realizassem seu trabalho de maneira problemática. Assim, alta discricionariedade também pode trazer o risco de baixa performance (LOTTA, 2012; PIRES, 2019).

Para conformidade e a fiscalização a discricionariedade importa no sentido de que para um ela é definida à medida do que há para ser conforme e para o outro serve para se saber o que se precisa fiscalizar, respectivamente. Se há muita liberdade de ação, há um leque mais amplo de situações cabíveis tanto para ser conforme tanto para a fiscalização classificar como dentro do pré-estabelecido.

2.3.3 Modelos de gerenciais

Para finalizar o primeiro capítulo de desenvolvimento deste trabalho, se faz uma escolha por focar nos modelos gerenciais pelas seguintes razões. Primeiro porque a seguir se utilizará uma lógica institucionalista para se estudar as burocracias, e esses modelos têm como ideia base o desenvolvimento de instituições para o controle dos indivíduos. A segunda razão dessa escolha se dá pela questão do controle, por a pergunta de pesquisa central se preocupar com ferramentas voltadas ao controle, os estudos de modelos gerenciais dão maior aparato para seu desenvolvimento teórico.⁸

Como já citado anteriormente os modelos gerenciais focam em lidar com o problema da assimetria de informação e garantir performance por meio do controle da ação dos burocratas. Existem dois pilares principais, o primeiro deles é a regulação, definir o que é para ser feito, como deve ser feito e para que deva ser feito. E depois disso vem a fiscalização, decorrente das instituições criadas no ato de regular, é o principal incentivo para que os agentes se mantenham conformes e tenham alta performance.

Começando pelo fator da regulação, afetar as ações dos burocratas é sua função primordial, definir os procedimentos a serem seguidos dentro de determinadas situações é uma das tarefas mais cruciais ao bolar planos de implementação (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; DALEY et al, 2007; PIRES, 2013), função essa que cabe ao médio escalão da burocracia também responsável por fiscalizar o serviço posteriormente (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; LOTTA et al, 2014; PRZEWORSKI, 1998). Regras e diretrizes claras e objetivas ajudam não só os fiscais como

⁸ Esse é um estudo que se preocupa e se orienta para a lógica de gestão por controle dos burocratas.

também são um ponto para que os agentes saibam como conduzir a sua ação em campo (WANG, 2018; WILSON, 1989)

Ao longo dos anos a maneira como se regula foi extensamente estudada, existindo perspectivas diversas de se analisar tal objeto de pesquisa, porém é uma questão central a todas é descrever relacionamentos, sabendo que os fins dos sistemas regulatórios são prever como esses se dão para gerar controle comportamental (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011), os fatores, debatidos na seção anterior, que afetam a tomada de decisão dos agentes, reguladores necessitam ter entendimento deles. Em um grupo existem sempre interesses coletivos e individuais e a ação dos burocratas, como já explanado, é auto interessada, portanto no ato de regular um grupo social, onde as ações não seguem regras fixas, é necessário entender como os interesses se relacionam e tentar prever quais serão os fins que as mesmas levarão.

A burocracia se mune principalmente de uma regulação que é prévia a ação, tentando ajustá-la a determinadas finalidades, é um conjunto de mecanismos que busca garantir que certos cursos sejam tomados (BARROSO, 2005). O ato de regular está no core do conceito de burocracia, uma estrutura cujo objetivo é organizar seus membros diminuindo por meio de suas instituições internas os custos da ação coletiva e atingir objetivos da organização. Gerar normas e garantir que elas sejam seguidas é premissa básica para controlar indivíduos que por mais que sejam autônomos independem de si para atingir certos fins (BARROSO, 2005).

Vale salientar que mesmo com normas existentes ainda é possível haver desvios, por isso uma regulação não serve apenas de norte para a ação dos agentes, ela também tem seu peso para a gerência. Criam-se aqui duas importantes ferramentas de gerenciamento, primeiramente a que permite identificar, analisar e resolver problemas no curso das ações dos indivíduos (BARROSO, 2005), também a importância da presença de mecanismos de *checks and balances*⁹ que garantem o equilíbrio e a manutenção da máquina pública (DALEY et al, 2007).

Regular nada mais é do que criar instituições, ou seja, codificar as regras do jogo para guiar as ações dos indivíduos nos diferentes níveis hierárquicos da organização. Com uma regulação existente, mergulhando um pouco mais estão os fatores gerenciais que afetam a ação dos burocratas nos fazem voltar a um debate do capítulo anterior, a lógica do principal-agente. Esses modelos estão principalmente preocupados com a performance, seu foco é fazer com que os agentes

⁹ Pode ser traduzido como “freios e contrapesos”. São ferramentas que visam o autocontrole das instituições.

entreguem resultados compatíveis com os objetivos pré-estabelecidos da organização (BREHM; GATES, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1998a; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998).

Não basta dispor de regras, há necessidade de fazer com que elas sejam seguidas. Também há a maneira como é dada a fiscalização e a *accountability* do serviço público, reflete nos meios de se gerar vigilância para diminuir o vácuo informacional entre principais e agentes, os segundos têm mais incentivos para agirem conforme os manuais (PIRES, 2013). Fazendo desse fator uma característica crucial de modelos gerenciais.

As organizações burocráticas reguladas, onde são criadas instituições diversas. Por mais que não alterem a natureza dos indivíduos, as instituições geram uma série de incentivos que alteram os cálculos de utilidade, minando assim atitudes que seriam contra produtivas (PETERS, 1999). Uma série de incentivos podem levar os burocratas a agir de maneira menos autointeressada e mais voltados a atingir as metas da instituição, levando assim a um maior nível de eficiência.

Entramos aqui em um campo de *accountability* horizontal. Esse conceito se caracteriza pela existência de mecanismos de *checks and balances* com o objetivo de dar transparência e responsabilizar os entes públicos pelas suas ações, os punindo ou premiando. Um de seus principais componentes é o controle, a capacidade de fazer com que atores se dobrem a certas demandas pela existência de possíveis penalidades e restrições e premiações (PÓ; ABRUCIO, 2006). Ou seja, tem a ver com o conjunto de instituições que faz os agentes serem coagidos a realizarem as demandas das agências.

No campo das organizações burocráticas, segundo Hupe e Hill (2007) a *accountability* pode ser olhado de três maneiras. A primeira delas é relacionada à natureza político-administrativa, caracterizada pela presença de órgãos e partes responsáveis por fiscalizar e controlar a ação dos agentes, focando assim em processos de supervisão e aplicação de punições. A natureza profissional da *accountability* por sua vez faz com que os pares virem a garantir o desempenho, aqui os colegas de trabalho são responsáveis por responsabilizar os agentes. Por fim a natureza participativa, que é a que mais diferencia o *accountability* do simples controle, ela determina que haja mecanismos para nós quais os atores recebedores do serviço possam se manifestar, fazer denúncias e outros, seriam exemplos desse tipo de ferramenta as ouvidorias dedicadas a captar a opinião dos cidadãos-clientes.

A *accountability* é um fator necessário nos modelos gerenciais, pois ela é uma garantia e incentivo a performance. Tendo função central como garantia de que as regras e diretrizes sejam

seguidas, sendo uma das principais ferramentas no combate a assimetria de informação, mas não é a única ferramenta de controle disponível aos níveis mais altos da organização. Também é uma das principais ferramentas para que se possam gerir problemas relacionados à assimetria de informação, tê-la garante que a informação da implementação circule, somado a isso também há a característica de responsabilização dos agentes pelos seus erros e desvios, fazendo com que se haja um incentivo para que haja maior performance e resultados. Há uma série de incentivos formais, além da fiscalização, que tem como objetivo levar os agentes a atingir resultados. Alguns deles são as chances de promoção e bonificação dos agentes (BLAU, 1956; KAUFMAN, 1960), a segurança e estabilidade dada aos funcionários (WILSON, 1989; GIBBONS, 1998), sanções que podem ser aplicadas (KAUFMAN, 1960).

Outro fator crucial se trata daquilo que é feito com as informações geradas pela supervisão, elas reverberam em algo negativo ou positivo para o agente quando esse se desvia. Isso diz respeito a aquilo que é feito com a informação, como transformá-la em incentivos que façam os burocratas desempenharem sua função de melhor maneira.

Como debatido por Lipsky (2010) para os burocratas de nível de rua, as sanções adequadas são um dos principais incentivos e ferramentas de controle de qualidade e *accountability*. Quanto àquilo que pode ser estabelecido no desenho das instituições, os incentivos como as recompensas levam os agentes a buscar melhores resultados. É o oposto daquilo que fazem as sanções, trata-se de uma recompensa para os agentes que seguem com o esperado e atingem as metas. A literatura consegue mostrar bem como incentivos afetam a performance dentro de organizações. Os incentivos estudados muitas vezes são relacionados à questão de aumentar a produção diminuindo os custos. Gibbons (1998) faz uma extensa revisão de literatura a respeito de como as organizações criam incentivos para que seja incrementada a performance dos seus servidores. Questões que variam desde a evolução do aprendizado até a mais simples recompensa financeira por melhor performance.

2.4 Considerações finais

Os objetivos dessa parte do trabalho eram simples de estabelecer qual o objeto político que desperta interesse e responder as perguntas: O que são burocracias? Qual a sua importância para o sistema político? O que são e como funcionam os modelos gerenciais?

Respondendo a primeira pergunta proposta neste capítulo, burocracias são estruturas organizacionais de moldes hierárquicos que visam a divisão do trabalho gerando produtos e serviços de maneira eficaz e eficiente. Sempre tomando como partida os estudos de Weber (1922; 2009), burocracias ideais são formadas por agentes meritocraticamente recrutados, de desenvolvimento contínuo e carreira estável.

Porém modelos ideais estão longe de ser realidade (BLAU, 1956; OLIVEIRA, 2007; WILSON, 1989), fazendo com que haja uma gama de estudos dedicados a entender as falhas na busca por meios para se melhorar a atividade burocrática (MOTTA, 2013). Algumas das críticas a esses estudos estão no olhar puramente voltado a administração e gestão quando organizações burocráticas na verdade muitas vezes fatores políticos, característica que não permite que sejam ignoradas as relações de poder como as instituições e jogos políticos que envolvem suas atividades (MOTTA, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016).

Quando colocados nas áreas referentes ao governo, os burocratas têm um grande peso no ciclo das políticas públicas. Os agentes não apenas são responsáveis por traduzir os anseios dos representantes democraticamente eleitos em políticas concretas de caráter técnico e aplicável à realidade (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), como também são o veículo que leva as políticas formuladas ao cidadão em forma de bens públicos e serviços. Eles se inserem no jogo político de diferentes maneiras, mas é na implementação de políticas públicas que mostram maior poder de afetar os sistemas políticos e de governo, seja pelo peso que essa fase tem no ciclo de políticas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), seja na capacidade dos agentes de afetarem seus resultados.

Em resposta à segunda pergunta proposta pelo capítulo, de acordo com debate acadêmico a burocracia pública se torna objeto político importante por ser parte fundamental dos sistemas governamentais e por conter relações de poder decisório sobre a população. Em vista que a capacidade de ação dos Estados é influenciada principalmente pela sua autonomia e penetração social, e pelos seus recursos, esses que são tanto capital financeiro como também humano (SCHWARTZ, 2001). Burocratas são responsáveis por administrar fatores relacionados ao sucesso ou ao fracasso, seu conhecimento e informação aumentam a qualidade do capital humano, se tornam fatores essenciais para definir a capacidade estatal (BLAU, 1956).

Existem vários escalões da burocracia, cada um com suas próprias características dentro do ciclo de políticas públicas. O médio (chamado também, de burocratas de gabinete) focado em como transformar as demandas políticas e ideológicas em algo técnico e aplicável a realidade, e com o

baixo escalão (ou burocratas de nível de rua) são prioritariamente voltados a técnica e responsáveis por entregar a política pública a população (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Focaremos aqui nos dois últimos por serem respectivamente os responsáveis pela definição das regras, metas e indicadores, os outros por serem submissos às mesmas para terem seus trabalhos avaliados, além de serem responsáveis pelo produto.

A performance da burocracia é essencial para a performance do estado, por isso é necessário que este busque maneiras de sempre extrair o maior rendimento de seus agentes. A palavra-chave é controle. Usando de modelos gerenciais, que servem para que se haja informação e que se tenha controle das atividades dos indivíduos. Trata-se de delimitar as ações dos indivíduos na tentativa de atingir determinados resultados, modelos gerenciais tem um objetivo garantir a conformidade entre as ações dos agentes e aquilo que é esperado pela organização na tentativa de assim incrementar a performance.

Surge a necessidade de controle para se estabelecer melhores políticas de governo, os estudos se dedicam a entender como são definidos os comportamentos dos burocratas e com base nisso quais mecanismos fazem com que eles ajam de maneira a elevar a qualidade de suas atividades. Primeiramente é necessário descer ao nível micro, entender os indivíduos, o que guia suas ações e posteriormente controlar sua performance. Dentre uma série de fatores que vão desde questões pessoais aos agentes, as suas relações internas e as com o público, mas principalmente aqui as suas relações com as instituições. Há uma necessidade de se institucionalizar as ações dos indivíduos, dando a eles incentivos.

À medida que criam diferentes regras e modalidades de fiscalização, nisso dando mais ou menos discricionariedade aos agentes a respeito da implementação as organizações incentivam maiores ou menores níveis de conformidade (PIRES, 2013), essa que por sua vez como já demonstrado pela literatura de fato incrementa a performance.

Depois desse afunilamento sobre temas que envolvem a burocracia e o serviço público, respondemos a última pergunta do capítulo: O que são e como funcionam modelos gerenciais? Existem pela necessidade de haver uma boa burocracia, sendo a qualidade da performance burocrática um dos principais determinantes para que um governo faça entregue serviços que gerem mudanças significativas na qualidade de vida da população, na economia e em outras áreas ao qual o estado possa ter impacto, regular a performance está diretamente ligado a regular a ação dos agentes. No momento em que as políticas públicas são formuladas é necessário debater

questões relacionadas à implementação, prever o comportamento dos agentes e o que pode estar vindo a afetá-lo é crucial na garantia do futuro sucesso ou fracasso, com isso em vista, por meio de instituições o comportamento dos atores deve ser regulado.

Modelos gerenciais dessa maneira são desenhos organizacionais com duas preocupações principais: determinar o que fazer e como garantir que se faça. Eles funcionam por meio da regulação do serviço, quais os padrões comportamentais que os agentes devem ter para desempenhar suas tarefas e atingir seus objetivos. A segunda preocupação está ligada ao combate da assimetria de informação e o uso dessa informação para a aplicação de incentivos que guiem os agentes na direção esperada.

Eles surgiram da necessidade de controlar as complexas relações que podem afetar o comportamento dos agentes em campo. É uma evolução necessária a partir do entendimento que a simples profissionalização não garante altos níveis de desempenho e que existem fatores complexos ligados a aplicação dos serviços. Dada a isso, modelos gerenciais são criados como um conjunto de instituições voltadas a guiar a ação dos burocratas na direção dos interesses da agência.

3 OBSERVAÇÃO DE MODELOS GERENCIAIS

Como colocado no capítulo anterior, organizações que seguem o modelo gerencial apresentam uma maior preocupação com o controle da ação de seus agentes. São desenvolvidas ferramentas focadas principalmente no combate a assimetria de informação e nos incentivos ao cumprimento daquilo que já foi previamente estabelecido. Quais seriam essas ferramentas? E como identificá-las?

Visto isso, este capítulo tem como sua primeira preocupação central estabelecer essas ferramentas e a partir delas desenvolver uma tipologia que as utilize para classificar as organizações. O primeiro passo é entender quais são elas e os diferentes impactos que cada uma delas pode ter nos resultados dos trabalhos desempenhados. O objetivo é apresentar uma tipologia analítica que usa a presença dessas ferramentas como base para determinar que tipo de agência se está lidando. Trata-se de uma tentativa de sintetizar em duas dimensões esses fatores cruciais para o desempenho das funções e resultados que condizam com as metas determinadas.

Em seguida será apresentado um *framework* para a aplicação da tipologia. O objetivo é apresentar algo que dê legitimidade ao seu uso e o guie. São as técnicas que podem ser utilizadas para que essa nova tipologia analítica seja posta em prática. Para isso primeiramente serão destrinchadas quais ferramentas se deve buscar e qual sua posição na classificação dentro da, para que por fim seja exemplificado como identificá-las por meio de uma análise documental.

3.1 Bases teóricas

Na evolução dos modelos burocráticos cuja maior preocupação era a profissionalização dos agentes e a separação dos interesses públicos e privados, aos modelos gerenciais que somam ao trazer um maior foco na regulamentação e controle, ou seja, estabelecer normas e garantir que essas sejam seguidas. Há a preocupação em controlar duas coisas, a discricionariedade dos agentes e os incentivos que se tem para que eles atinjam metas e/ou não haja contra os interesses da organização. Tomando essas duas preocupações trazidas por esses modelos como suas características principais. A gerência tem como função central coordenar as ações dos agentes para atingir as metas e objetivos da organização. Para isso são determinados os fins e os meios da agência, também é dado aos gerentes o poder para produzir tal coordenação (WILSON, 1989).

Há uma preocupação central com a conformidade. A coordenação vem no sentido de fazer os agentes agirem de uma maneira favorável à agência para assim apresentarem maior desempenho

(BREHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018; PIRES, 2013; WANG, 2018; WILSON, 1989). Levando em consideração a gama de fatores que podem afetar o comportamento dos agentes ao desempenhar suas funções e a própria autonomia que eles têm em determinar como realizar seus serviços, não faltam oportunidades para que haja desvios, sejam esses intencionais ou não. E é nessa vulnerabilidade que os modelos gerenciais visam atuar, garantir que haja conformidade por meio do controle.

Considerando que se visa gerar uma tipologia com base na complexidade dos instrumentos de controle presentes nas organizações, é necessário primeiro entender quais instrumentos são esses. Para entender melhor é necessário primeiro entender o que gera conformidade e o debate a respeito da sua utilidade.

Garantir conformidade é criar amarras e padronizar (WANG, 2018) e vai à contramão da ideia de adaptabilidade e personalização dos serviços (GOFEN et al, 2019). Mas ela tem sua importância fundamental na obtenção de resultados baseados nas avaliações institucionais, assim essa adequação entre as ações dos agentes e as normas e procedimentos formais das agências são um determinante da qualidade dos serviços. Medidas que geram conformidade também estão relacionadas ao combate da corrupção (BREHM; GATES, 1993; GOFEN et al, 2019; HYUN et al, 2018. WANG, 2018; WILSON, 1989).

Esse fator pode ser afetado de diversas maneiras, e a literatura explora alguns fatores que são responsáveis por gerar diferentes níveis. Segundo Pires (2013) a regulação e a *accountability*, Wilson (1989) coloca como determinante a maneira como são definidos os fins e meios da organização, Daley (2007) demonstra como a presença de veto-players com poder de determinar as regras é um fator que determina a conformidade com base na fluidez dessas regras. E saindo um pouco do campo das organizações burocráticas, Van Rooij, Yan e Heijden(2015), investigam fatores que podem levar os indivíduos a serem conformes ou não com uma regulação, entre os que apresentam resultados expressivos estão conhecimento sobre as normas, efeito das sanções, análise custo-benefício, justiça processual e etc. Ou seja, para levar os indivíduos a agir conforme o que se deseja, necessita-se de sejam conhecidas as regras e as garantias para elas seguidas.

É possível extrair dois pontos principais para a construção da conformidade. O primeiro dele diz respeito ao como as regras estão dispostas, se são claras, objetivas e não são facilmente alteradas (DALEY, 2007; VAN ROOIJ et al, 2015; WILSON, 1989), isso determina o que precisa ser seguido, quais resultados devem ser alcançados e quais os meios para isso. O segundo ponto

diz respeito ao porquê esses resultados devem ser alcançados por esses meios. São os incentivos que se tem para se ater a aquilo que está formalmente determinado. Depois de combater a assimetria de informação, é necessário determinar o que é feito com essas novas informações sobre a ação dos agentes. Por fim, o que leva os agentes a escolherem se ater às regras enquanto desempenham seu trabalho.

Da construção da conformidade que se originam as bases teóricas para a nossa tipologia analítica. Primeiramente, a pergunta que devemos fazer é: A gerência precisa manter os agentes conformes a que? Portanto se torna necessário um foco na fase de regulação dos serviços, sendo essa a primeira dimensão a ser analisada. A segunda pergunta é: Como garantir essa conformidade? Entrando em um debate acerca daquilo que pode ser dado como um incentivo aos agentes.

Assim nossa tipologia propõe duas dimensões já anteriormente exploradas nos estudos a respeito da conformidade que se busca em modelos gerenciais. A primeira delas é a definição dos serviços e o controle da discricionariedade dos agentes. A segunda as ferramentas que se tem tanto de fiscalização como os meios de premiar ou punir os agentes através da avaliação de desempenho

Por mais que haja questões pessoais dos indivíduos que podem vir a impactar na conformidade (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; VAN ROOIJ et al, 2015), esses fatores não serão abordados na tipologia pois o foco dela é a organização. A sua principal preocupação está naquilo que pode ser controlado pelas instituições, as regras que podem determinar a ação dos agentes. Trata-se daquilo que está ao alcance dos modelos gerenciais controlar.

3.1.1 Serviços determinados

Não há como gerar conformidade sem haver ao que ser conforme. Dado isso a primeira dimensão da tipologia visa se ater a determinação dos serviços, o quão especificados eles são. A alta discricionariedade pode abrir espaço para que os burocratas preencham essas lacunas de informação com qualquer seja a fonte. Um exemplo disso está no texto de Pires e Lotta (2019), onde as percepções e ideais dos burocratas acabam afetando o atendimento, perdendo sua padronização e priorizando certos casos em detrimento de outros. Por mais que haja um forte desejo de realização do serviço, as noções dos indivíduos fazem com que serviços diferentes sejam realizados com grupos diferentes.

Indo um pouco de encontro com o que dizem alguns outros autores a respeito de que o burocrata é sempre um agente autointeressado que se desviará do trabalho na primeira oportunidade, Wilson (1989) coloca que mesmo querendo realizar os serviços, muitas vezes os servidores não têm conhecimento sobre os procedimentos, critérios e parâmetros com os quais suas ações devem ser conformes, ficando “perdidos” na execução de suas funções. Concordando com o autor, a literatura apresenta evidências empíricas de que a clareza com que os burocratas entendem seus serviços e os detalhes dos quais eles têm conhecimento afetam seu desempenho (BOUSSALIS et al, 2018; WANG, 2018). Também a comunicação entre os superiores e os burocratas de nível de rua afeta sua propensão a agir com conformidade ou desviar-se dos parâmetros da organização (BREHM; GATES, 1993).

Nesse debate, Wilson (1989) desenvolve uma teoria sobre os *outputs*¹⁰ e *outcomes*¹¹ do serviço público. Eles devem ser claros e observáveis para que sejam atingidos maiores níveis de conformidade e performance. Somado a isso, com essas questões não claramente definidas os burocratas preenchem essas lacunas com suas noções pessoais sobre suas funções e como elas devem ser realizadas (DALAND, 1968; LIPSET, 1971; PIRES; LOTTA, 2019; SELZNICK, 1980; WILSON, 1989). Essa clareza aproxima o serviço de uma situação onde há informação completa, tanto para que os supervisores saibam sobre que critérios avaliar, além da informação obtida pela fiscalização e conhecimento das ações dos agentes (KETTL, 1998), como para os agentes, na forma de conhecimento mais detalhado sobre os suas funções (BOUSSALIS et al, 2018; WANG, 2018), além da noção de que tais diretrizes são estáveis (DALEY et al, 2007), havendo maiores índices de conformidade e consequentemente aumentos nos níveis de performance.

O estudo de caso desenvolvido por Kaufman (1960) sobre serviço florestal americano, coloca os manuais de ações dos *rangers*¹² como um dos principais fatores de seu sucesso. Além de grandes mecanismos de *accountability* e fiscalização, esses burocratas específicos ainda recebem extensos cursos a respeito das regras e dos procedimentos que devem seguir em cada uma das situações que podem se deparar. Colaborando com Wilson (1989) de que para um melhor desempenho da agência os *outputs* e *outcomes* de uma agência devem ser claros e observáveis.

¹⁰ Termo usado por Wilson (1989) para se referir aos meios e procedimentos necessários para que os agentes atinjam os fins desejados

¹¹ Termo usado por Wilson (1989) para se referir aos fins desejados por uma agência governamental, os resultados que o serviço público deveria gerar

¹² Agentes/Guardas florestais americanos

Tendo em vista essas questões, o autor usa essas características para dividir as organizações em quatro tipos.

Organizações que tenham seus *outputs* e *outcomes* claros e facilmente mensuráveis são classificadas como de Produção, teriam altos índices de conformidade, devido a isso são mais eficazes e permitem maiores mecanismos de *accountability*. Com *outputs* claros, mas *outcomes* não, há uma Processual, aqui os agentes têm noção do que devem fazer, mas não entendem o impacto de suas ações e não conseguem traduzir isso em resultados mensuráveis. As organizações Artesanais têm os fins conhecidos, mas os meios não, fazendo com que a execução do serviço seja desorganizada e confusa. Por fim, quando não há nem *outputs* nem *outcomes* claros, existem as organizações de Enfrentamento, onde tudo é abstrato, as avaliações de desempenho não são possíveis e a fiscalização é dificultosa, fazendo com que os índices de conformidade sejam extremamente baixos.

Quadro 1 - Tipologia das organizações de Wilson (1989)

		Outcomes	
		Claros e observáveis	Não Claros ou observáveis
Outputs	Claros e observáveis	Organizações de produção	Organizações processuais
	Não Claros ou observáveis	Organizações artesanais	Organizações de enfrentamento

Fonte: Wilson (1989)

A questão é que ao saber o que fazer há menos espaços para que os agentes acabem se utilizando de modus operandi problemáticos. Mostrado por Dubois (2019), a falta de parâmetros de como atender no guichê faz com que a política seja entregue de maneira que afete negativamente seus resultados. A importância de deixar claras questões relacionadas ao “O que?”, “Como?” e “Para que?” dos serviços se torna relevante no sentido que guia a ação dos agentes para maiores rendimentos.

A determinação dos serviços existe por dois motivos, primeiramente, evitar distorções na implementação, mas nos modelos gerenciais serve principalmente para que se possa fiscalizar. Não apenas os implementadores saberão o que fazer, como os gerentes saberão o que devem observar.

Objetivos e meios mais claros e mensuráveis permitem também que seja mais fácil identificar quando se está fugindo disso, consequentemente também que tipo de ações deve ser controladas, punidas e recompensadas, também é mais facilitada a avaliação de desempenho e a aplicação de incentivos positivos.

Ketil (1998) defende que organizações devem ter maneira clara para avaliar o desempenho e a conformidade dos seus funcionários: (1) Qual a missão da agência? (2) Como a missão se traduz em metas? (3) Como as metas se traduzem em objetivos específicos para os burocratas responsáveis pelas políticas públicas? (4) Como medir o progresso na direção dos objetivos? (5) Quais os resultados que devem ser atingidos? Essas questões servem não apenas para a supervisão como também para serem passadas as diretrizes para os agentes (BREHM; GATES, 1993).

Esse peso na definição dos serviços para que a gerência possa ter parâmetros mais claros com os quais trabalhar vai ser o foco da primeira dimensão da tipologia que estamos propondo. O foco é reduzir a tipologia de Wilson (1989) em uma única coisa.

Voltando um pouco no debate sobre conformidade, podemos dividi-la em dois tipos, um voltado aos fins e outro aos meios. Há um peso central no primeiro, já que em muitos casos a discricionariedade e a não conformidade com os meios pode ser um fator que leva a que os fins sejam devidamente atendidos (GOFEN et al, 2019; TENDLER; FREEDHEIM, 1994). Isso nos diz que mesmo com não conformidade com os meios, pode-se atingir os fins, fazendo com que tê-los claros e mensuráveis de extrema importância.

Casos como o estudado por Wang (2018) mostram bem isso. Antes tendo como missão apenas “combater a corrupção” os burocratas eram menos eficientes, a partir do momento em que essa corrupção foi mais bem definida, e os agentes tinham de maneira mais palpável aquilo que combatiam, seu rendimento aumentou. Isso também veio acompanhado de processos mais detalhados para o serviço, o tornando muito mais técnico. A discricionariedade nos meios é menos problemática, mostrando que várias maneiras de aplicar os serviços podem funcionar. Mas é necessário impedir que maneiras problemáticas sejam utilizadas.

Coloco aqui que tão importante quanto saber o que pode funcionar, é preciso deixar claro o que não funciona. Trazendo para debates recentes, ao deixar claro certos padrões que não devem ser utilizados, questões como as trazidas no livro Implementando Desigualdades (PIRES, 2019) poderiam ser mais bem observadas pela gerência.

Desse breve debate trazemos pontos para serem levados em consideração na dimensão sobre os serviços. Primeiro que de fato ter seus fins bem definidos tem maior peso. Das questões de Kettl (1998) as perguntas 1, 2,4 e 5 têm muito maior peso e todas dizem respeito aos produtos. Com a discricionariade sendo parte da burocracia, e tendo suas vantagens em lidar com certas situações (GOFEN et al, 2019; TENDLER; FREEDHEIM, 1994), além de poder haver uma talvez não concordância dos agentes acerca da eficácia dos meios anteriormente definidos para se atingir os objetivos (DALAND, 1973). O segundo ponto vem de certa forma na contramão, uma maneira de podar a autonomia, no que diz respeito aos meios, pode-se trazer a importância de também estarem definidos não apenas os procedimentos como também, e principalmente, aquilo que não deve ser feito. Levantando a necessidade de saber quais *modus operandi* são contra produtivos ou que de alguma maneira podem ser prejudiciais seja a organização ou aos cidadãos.

Dado isso, a primeira dimensão da nossa tipologia vai focar em buscar instrumentos institucionais que respondam às seguintes perguntas: (1) Os fins da agência são claros? (2) Os fins são traduzidos em ações para a agência? (3) Há indicadores de que essas ações estão levando em direção ao objetivo final da agência? (4) Há uma meta a qual esses indicadores devem atingir? (5) É formalmente determinado o como os burocratas devem realizar essas ações? (6) É formalmente determinado como os burocratas não devem realizar essas ações?

3.1.2 Dos incentivos a conformidade

Após ter os parâmetros e metas definidos, as organizações precisam garantir que eles sejam seguidos e alcançados. Trata-se de guiar as ações dos autores em direção aos interesses da organização. As instituições têm papel crucial aqui, já que seu objetivo é gerir o cálculo de utilidade dos indivíduos para que esses tomem ações mais favoráveis ao todo (BRAMS, 2011). Como já explanado, burocratas são atores auto interessados, fazendo surgir a necessidade de se dar incentivos a comportamentos específicos (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; OLIVEIRA, 2007). A maneira com que é dada a fiscalização é um dos fatores centrais na variação da conformidade (BREHM; GATES, 1993; KETTL, 1998; PIRES, 2013).

Mecanismos voltados a diminuir a assimetria de informação dão a possibilidade de aferir comportamentos e resultados, tornando possível a sua regulação (PÓ; ABRUCIO, 2006). Instituições preocupadas com a *accountability* tem seu principal foco na fiscalização e controle de

agentes, garantindo a legitimidade e a legalidade das ações desempenhadas pelos burocratas (FILGUEIRAS, 2018). Numa perspectiva voltada à lógica do principal-agente, essas instituições têm como forma o conjunto de gerentes responsáveis pelo monitoramento e controle da implementação para que haja conformidade com as preferências da organização (FILGUEIRAS, 2018). Esses processos vão além da simples fiscalização e avaliação de desempenhos, como colocado por Filgueiras (2018) com base em Olsen (2017):

“O desafio teórico dessa abordagem do principal-agente, no estudo dos processos de accountability é a compreensão causal e a atribuição de responsabilidades, a punição do comportamento não autorizado dos agentes e a recompensa pela conformidade, de modo a promover um processo de aprendizado com os sucessos e as falhas, bem como a melhoria da ordem política e das instituições da administração pública (Olsen, 2017a).”

(FILGUEIRAS, 2018, pág. 356)

Considerando que os processos de *accountability* são pensados para garantir a conformidade, é comum na literatura autores que ligam de alguma forma esse fator a performance (BLAU, 1956; GIBBONS, 1998; KAUFMAN, 1960; PIRES, 2013; WANG, 2018; WILSON, 1989). Um deles é Pires (2013) que trabalha uma tipologia focada no *accountability* e flexibilidade das normas, a discricionariedade, para burocratas de nível de rua.

Quando não há nem flexibilidade nem *accountability* se tem burocracias totalitárias, onde a falta das duas características leva, respectivamente a impossibilidade de inovação dos mecanismos e a uma infinidade de comportamentos individuais perversos. As burocracias de nível de rua, por sua vez, só lidam com o segundo problema pela falta de fiscalização, enquanto as weberianas apenas com o outro pela sua rigidez extrema. As burocracias de criatividade responsável, tem flexibilidade somada a um conjunto de regras formais e informais que guiam as ações individuais e adaptações do serviço.

Quadro 2 - Tipologia das organizações de Pires (2013)

		Flexibilidade	
		Não há	Há
Accountability	Não há	Burocracias totalitárias (rígidas e inconsistentes)	Burocracias de nível de rua (adaptáveis e inconsistentes)
	Há	Burocracias weberianas (rígidas e consistentes)	Burocracias de criatividade responsável (adaptáveis e consistentes)

Fonte: Pires (2013)

As burocracias de criatividade responsável reúnem o melhor tanto de abordagens “*Top-Bottom*” como “*Bottom-Top*”, pois conseguem equilibrar os pontos fortes e fracos de ambas. Esses modelos de burocracia conseguem lidar com questões como as desenvolvidas por Evans (2003) e Gupta (2002), onde instituições com maior capacidade adaptativa têm maiores chances de sucesso, colocando uma adaptabilidade controlada para que não se gere desordem. Ganham foco as relações entre principais-agentes e o controle do comportamento dos funcionários governamentais, pois é produto de toda a construção e comunicação entre os atores (BREHM; GATES, 1993; CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; PIRES, 2013).

Há na literatura casos de adaptabilidade de maneira organizada levou ao sucesso da política pública. O entendimento de como os fins de seu trabalho afetam o público e o diálogo estabelecido tanto com a população como com seus superiores faz com que adotem práticas que por mais em alguns casos parecem levá-los a uma não conformidade com os meios regulares de execução, os levam aos resultados desejados. Há possibilidade de criação de novas funções e meios informais para que os formais sejam atingidos (TENDLER; FREEDHEIM, 1994), ignorar algumas diretrizes tidas como irrelevantes pelos servidores (HYUN et al, 2018) e alterações no modus operandi para que os fins sejam atingidos (GOFEN et al, 2019). O ponto central desses casos é que todos contavam com outros incentivos além da fiscalização para que resultados fossem atingidos.

Porém antes é importante notar que esses casos em que as burocracias de criatividade responsável funcionaram os burocratas tiveram grande conformidade para com as metas, as alterações realizadas nos modus operandi do serviço foram desenvolvidas com o fim de que os fins fossem devidamente alcançados e foram devidamente respeitadas as proibições. No caso de Tandler e Freedheim (1994), por exemplo, existia um grande sistema de fiscalização que contava com supervisores e canais abertos para que a população fizesse denúncias sobre ações que fossem negativas às metas previstas. O fato de haver vigilância e proibições claras faz com que as mudanças guiem a política pública num sentido positivo, o que difere de casos como o de Pires e Lotta (2019), citado na seção anterior.

Em outros casos como o de Lipset (1971), a não conformidade com os fins estabelecidos leva à total falha da política. O estudo mostra que essa corrupção que aos poucos vai alterando os

objetivos da organização para moldá-los de acordo com os interesses e ideais dos burocratas é algo perigoso, tendo no fim pouca eficácia em resolver os problemas.

Outro problema como o já citado na seção anterior, é que algumas práticas no modo de implementação dos agentes podem ser contra produtivas ou até mesmo gerar outros problemas (PIRES, 2019). Então há uma crítica que pode ser construída em relação a tipologia apresentada no Quadro 2.2 Por mais que de fato a burocracia weberiana tenha apresentado problemas quando a sua rigidez demasiada (OLIVEIRA, 2007) e os outros tipos de burocracia onde não há *accountability* estão vulneráveis a todo tipo de distorção, as burocracias de criatividade responsável também tem seus problemas. O primeiro que pode ser apontado é que a discricionariedade também pode ser algo que gere impactos negativos no rendimento da organização (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2012; PIRES, 2019), então se deve haver um limite claro para ela. Por fim, também é possível tecer uma crítica em relação a contradição das ideias de se ter uma alta flexibilidade e uma *accountability* eficaz em termos de fiscalização, pois se há diversas possibilidades fica mais difícil se ter parâmetros para a supervisão. Quando as coisas não são bem definidas e estáveis, há menor rendimento (BREHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007; KETTL, 1998; WANG, 2018; WILSON, 1989).

Dado isso, coloco aqui que para que a flexibilidade funcione dois pontos devem ser claros na regulação e perseguidos pelas instituições de *accountability*. O primeiro deles são os fins, ou os *outcomes*, os produtos daquele trabalho, não é possível existir flexibilidade quanto a isso. Torna-se necessária uma avaliação voltada aos resultados se estão sendo atingidos, isso tomará como base, o objetivo final da agência, o indicador de progresso e as metas.

Esse ponto será uma das bases da segunda dimensão da tipologia aqui proposta. Quais seriam as ferramentas que podem levar em direção a isso? De acordo com Gibbons (1998) é possível em organizações produtivas dar uma série de incentivos voltados ao desempenho, sejam eles recompensatórios e punitivos. Dada à estabilidade pressuposta dos agentes públicos o foco será o caráter recompensatório. Primeiro é preciso da informação em forma de um instrumento de avaliação de desempenho, em seguida de sistemas voltados a garantir bonificações aos funcionários que atingiram os altos parâmetros de performance.

O segundo ponto claro que a regulação tem que ter para as instituições de *accountability* diz respeito às negativas, o que não deve ser feito, o que é contra produtivo e/ou gera efeitos colaterais perversos. Para isso o que conta é, além da fiscalização, canais de denúncia para que se

possa saber de ações que são prejudiciais aos cidadãos que consomem aquela política pública (PÓ; ABRUCIO, 2006). Aqui entram os instrumentos voltados ao combate a assimetria de informação.

Depois vem as possíveis punições aos servidores que apresentarem comportamentos contra produtivos ou que contrariem os princípios da organização. Tal como as recompensas, a ausência dessas são incentivos a não conformidade. A existência de medidas punitivas demonstra instituições voltadas a colocar as escolhas dos agentes na direção dos interesses da organização. A literatura demonstra como elas podem afetar os agentes para mantenham-se tão conformes ao objetivo final como também que as práticas desempenhadas não vão de encontro a nada previamente definido (BREHM; GATES, 1993; GOFEN et al, 2019; KAUFMAN, 1960; TENDLER; FREEDHEIM, 1994).

No fim, essa segunda dimensão focada nas garantias para que exista conformidade com aquilo que foi definido vai focar em buscar ferramentas institucionais (sendo as três primeiras voltadas à obtenção de informação, e as demais, incentivos, ferramentas que visam usar a informação adquirida para reverberar em uma punição ou um benefício direto para o agente), para identificá-las tem se como base as seguintes perguntas: (1) Existe uma avaliação de desempenho em sentido aos fins da organização?; (2) Existem ferramentas de *accountability* voltadas ao combate a assimetria de informação?; (3) Dentre essas ferramentas de *accountability*, existem canais de denúncias e manifestações populares?; (4) Existem recompensas a serem dadas por bom desempenho?; (5) Caso detectada a não conformidade com aquilo previamente definido, são aplicadas punições?; (6) Dentre essas punições, há a possibilidade de perda do cargo?

3.2 Uma tipologia própria

Propõe-se nesta seção uma tipologia que consiga resumir o que colocamos como sendo os principais pilares dos modelos gerenciais. Com base na seção anterior temos duas perguntas a serem respondidas para classificar uma organização nessa tipologia: O quão claras são as diretrizes dos serviços? Quais as ferramentas para que haja conformidade?

A primeira vista há uma relação clara e direta, a primeira dimensão guia o que o que a segunda precisa fazer, e a segunda garante que o definido na primeira ocorra. Há, todavia, uma relação mais profunda, onde determinados fatores estão mais entrelaçados, por exemplo, a questão dos indicadores. Sem um norte claro de mensuração, primeiramente não há como observar o desempenho e não há como classificar uma ação como contra produtiva.

Para o dado funcionamento da organização, a teoria por trás dessa tipologia defende que há a necessidade de que essas duas dimensões andem em conjunto, sendo uma resposta direta à outra. Trata-se de uma tipologia bidimensional, onde primeiramente observaremos instrumentos voltados à determinação dos serviços, o que se faz, como se faz, o que é proibido e os parâmetros de mensuração. Há um peso maior dado aos fins da organização, sendo dos seis pontos observados, quatro ligados a eles. No lado do *modus operandi* o que mais importa não é o quão restrito esses são, já que a flexibilidade e a discricionariedade podem ser algo positivo, mas sim o quão bem definido é aquilo que não pode ser feito, impedindo que tais fatores se tornem algo prejudicial.

Sem ter isso bem definido a literatura defende que os burocratas terão dificuldade em executar aquilo que se quer (WILSON, 1989), além de que a instabilidade que faz com que os agentes não saibam ao que serem conformes faz com que as organizações apresentem menor desempenho (BREHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007), também quando não está bem descrito aquilo que não deve ser feito, a autonomia dos agentes pode levar a ações contra produtivas (PIRES; LOTTA, 2019). Por fim, ainda há o risco maior de aparelhamento da máquina pública para que seus fins converjam em direção aos interesses pessoais dos indivíduos, invés do interesse público (LIPSET, 1971; SELZNICK, 1980). Em contrapartida, o oposto também é verdade, manuais que norteiam as ações dos agentes sobre as tarefas que tem que desempenhar faz com que haja maior performance (KALFMAN, 1960; WANG, 2018), principalmente quando as metas são claras e mensuráveis (GOFEN et al, 2019; TENDLER; FREEDHEIM, 1994).

Na outra dimensão, acerca das garantias de que haja conformidade, primeiramente podemos citar sistemas que são pensados para acompanhamento de desempenho. São os meios de avaliação que focam em observar se as ações desempenhadas pela organização e seus funcionários estão sendo levados em direção aos fins almejados, são instrumentos voltados para observar se está havendo conformidade com os objetivos. Para garantir que as ações dos burocratas, colocando esses como indivíduos auto interessados, se voltem em direção aos interesses da organização, são desenvolvidas ferramentas voltadas à premiação daqueles que apresentam uma performance satisfatória, são os incentivos que fazem com que os agentes tentam atingir sempre maiores níveis de rendimento.

Porém, suas principais ferramentas são aquelas voltadas ao *accountability* dentro da perspectiva do principal-agente, pensadas para o combate a assimetria de informação e a responsabilização dos agentes. Cabe aqui citar sistemas de supervisão e canais que deem espaço

para os cidadãos consumidores se manifestarem a respeito de como está sendo a implementação do serviço. Complementando essas ferramentas, vêm as punições que as instituições estabelecem como possíveis em casos de desvios, essas que iremos dividir em duas categorias para serem observadas. A primeira são as mais simples, como suspensão, multas, perda de benefícios etc. A segunda está relacionada à ameaça de perda do cargo. Como a estabilidade e o status de funcionários públicos é um fator crucial dessas burocracias desde os primórdios do debate (OLIVEIRA, 2007; WEBER, 1922; WEBER, 2009), a ameaça a esses fatores é um incentivo crucial para que desvios não sejam cometidos e os agentes se preocupem em serem conformes.

A literatura demonstra que em casos de que esse tipo de instrumento de incentivo não exista as organizações ficam vulneráveis a serem corrompidas de diversas maneiras (SELZNICK, 1980), não alcançam o devido rendimento (FILGUEIRAS, 2018) e apresentam desvios no processo de implementação (BREHM; GATES, 1993). Na presença desses instrumentos por sua vez, as organizações garantem maiores índices de performance devido ao acompanhamento dos seus burocratas, também estão menos suscetíveis à corrupção, e a execução dos seus serviços é mais assertiva (BLAU, 1956; GIBBONS, 1998; KAUFMAN, 1960; PIRES, 2013; WANG, 2018; WILSON, 1989).

Os instrumentos de cada dimensão que a tipologia vai explorar estão dispostos no Quadro 3.3 abaixo. O Quadro 3.4 por sua vez tem como objetivo demonstrar como a tipologia condensa essas duas dimensões para moldar quatro categorias distintas de organizações burocráticas.

Quadro 3 - Dimensões e instrumentos explorados

Dimensão 1: Regulamentação dos Serviços	Dimensão 2: Garantias e Incentivos
• Objetivos claros • Ações em direção aos objetivos • Indicadores de mensuração • Metas a serem atingidas • Manuais de serviços • Proibições que limitem a discricionariedade	• Avaliação de desempenho • Recompensas por performance • Accountability ○ Fiscalização ○ Canais de denúncias • Punições aplicáveis ○ Simples ○ Possibilidade de perda de cargo

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 4 - Tipologia das organizações Desenvolvida

		Regulamentação dos Serviços	
		Baixa	Alta
Garantias e Incentivos	Baixos	Tipo 1A	Tipo 1B
	Altos	Tipo 2A	Tipo 2B

Fonte: Elaboração do autor

O Tipo 1A representa organizações burocráticas pontuadas pelo caos em seus serviços e uma falta de norte somada com a falta de instituições voltadas a manter a ordem e a performance. Não tem seus serviços bem definidos ou incentivos formais para garantir que o comportamento dos burocratas seja orientado na direção de atingir resultados. Sem objetivos, metas ou modus operandi claros essas organizações são vulneráveis a serem capturadas por interesses pessoais dos agentes, quando isso é somado a falta de fiscalização e/ou sanções há cenários onde o crescimento de instituições informais e corrupção é propício, fazendo dessas organizações muito possivelmente uma falha completa.

O Tipo 1B por sua vez sofre com problemas na implementação por não possuir amarras, e por mais que possam atingir resultados, esses podem não ser conforme o esperado. Apresentariam baixos rendimentos e grande quantidade de desvios. Isso se dá porque possuem serviços e metas claros e meios de mensurá-los, mas não incentiva os seus agentes a atingi-los e alcançarem maiores índices de performance. Estão um pouco menos vulneráveis a instituições informais que o grupo anterior. Não há garantias de que os serviços serão feitos, podem acontecer desvios e mau desempenho. Essas organizações podem não explorar todo o seu potencial, o capital humano perde eficiência. Há chances de haver um desperdício do que foi construído, fazendo com que sejam os incentivos informais que definem se os trabalhos serão bem executados ou não, como o senso de missão do indivíduo, o status que ele atribui a aquele cargo, ou coisas mais subjetivas.

O Tipo 2A possui todos os incentivos, mas não possui as diretrizes necessárias. Muito provavelmente tem as missões presentes, mas não possuem ações e manuais determinando como serão realizadas, ou possuem de maneira simples e abstrata. Mais a maior falha dessas agências está em não possuir meios para mensurar o seu desempenho. Essa falta afeta principalmente a

própria avaliação dos servidores, os altos níveis de discricionariedade fazem com que tanto os agentes quanto os supervisores busquem outras referências para preencher essas lacunas informacionais e atingirem o que é entendido como objetivo. Essas são organizações onde a padronização e a gestão ficam comprometidas pela falta de instituições. O principal risco é o surgimento de práticas que possam causar externalidades negativas e não sejam detectadas como problemáticas pela falta de referencial. A avaliação aqui está sujeita a como os gestores enxergam o serviço, suas crenças, ideais e até mesmo seus valores, abrindo até mesmo vulnerabilidade para o aparelhamento da máquina pública aos interesses dos atores.

Por fim, o Tipo 2B seria o mais perto do ideal, elas possuem tanto os serviços bem escritos como também estruturas capazes de incentivar com que os agentes se comportem de maneira a atingir os melhores resultados. Tanto os agentes possuem referências para atingir, como também motivos para tal, manter o emprego, aumento no salário etc., como também os supervisores têm referência para avaliar e processos para fazer tal trabalho. Por terem desenhos mais fechados e bem construídos técnico-administrativamente, coordenados e fiscalizados entregam maior performance em resultados, são como os mostrados por Pires e Gomide (2018). Essas organizações têm maior proteção contra todos os pontos expostos anteriormente, cooptação, práticas com externalidades negativas, possíveis desvios na implementação que condenem seus resultados e outras ameaças.

É importante pontuar que o Tipo 2B admite flexibilidade no *modus operandi*, mas faz isso dentro de um determinado escopo, limitando a discricionariedade a ponto que não permite que ela se torne prejudicial à organização.

3.2.1 Das limitações

Primeiramente é importante salientar que essa é uma tipologia que se estabelece em torno da perspectiva principal-agente. Essa coloca como principal desafio para ser superada a assimetria de informação, suas dimensões podem ser entendidas da seguinte forma. A primeira voltada a um universalismo dos procedimentos e resultados que devem ser obtidos é um parâmetro para observar se há um código maior que rege os agentes ou se eles estão vulneráveis a lacunas informacionais sobre como seus trabalhos devem ser realizados e quais os resultados devem ser alcançados. A segunda, por sua vez, visa lidar com os mecanismos que os supervisores têm para avaliar os seus

funcionários e incentivá-los a atingir resultados desejados, ou seja, além de garantir informação para os escalões mais altos, ela está preocupada em controlar a ação dos funcionários.

Outro ponto crucial que se deve salientar é que por mais que se a teoria leve muito a se ver como o plano micro da agência será afetado, o seu viés é institucionalista. Isso quer dizer que a tipologia aqui desenvolvida visa analisar as organizações e suas características formais. São usados mecanismos estabelecidos por lei que visam impactar na ação dos agentes em campo.

Por fim, outra questão é que ela está limitada a analisar o caráter formal das organizações. O que se analisa são os desenhos das instituições. Trata-se de observar o que foi formulado para a implementação e não a implementação em si.

3.3 Framework

Com a tipologia e suas bases teóricas apresentadas surge uma outra preocupação referente a ela: Como classificar as organizações dentro das suas categorias. Para elucidar essa questão e permitir a aplicabilidade da tipologia essa seção vai se debruçar sobre duas tarefas. A primeira refere-se a apresentar técnicas capazes de estruturar os documentos formais das organizações e identificar a presença dos instrumentos citados anteriormente. Por fim, como cada instrumento soma para a classificação dentro das categorias apresentadas no Quadro 3.4. Objetivo deste *framework* é ser uma ferramenta na identificação das ferramentas que torne possível observar a sua presença e distribuição em um determinado conjunto de entidades, ou seja, cabe a ele possibilitar responder as perguntas centrais da dissertação sobre como identificar ferramentas institucionais voltadas à gestão e classificar as burocracias públicas com base nelas.

3.3.1 A mineração de texto

Para poder identificar tais instrumentos com base nas regras formais e escritas das organizações a aplicação da tipologia pode ter como sua principal base as técnicas de Mineração de Texto. São técnicas focadas no uso de arquivos em texto para a extração de informações úteis (IGNATOW; MIHALCEA, 2016; MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Aqui elas serão utilizadas com o intuito de identificar e extrair trechos das legislações e documentos oficiais referentes às organizações que estabeleçam os instrumentos referentes a aquilo que está listado no Quadro 3.3.

A Mineração de texto é uma técnica computacional de análise de dados não estruturados focada na filtragem de informações úteis em textos não estruturados de diferentes tipos (e-mails, legislações, páginas web, blogs etc.). Ela pode ser útil na avaliação quantitativa e qualitativa de bancos de dados textuais, na compreensão dos textos e na busca de informações relevantes (IGNATOW; MIHALCEA, 2016; MORAIS; AMBRÓSIO, 2007).

A mineração de texto tem alguns processos e diferentes abordagens, para o uso dela em prol da classificação na tipologia é necessário deixar claro os que são mais adequados. Aqui se recomenda o uso das abordagens de Descoberta por Extração de Passagens e Descoberta por Análise de Conteúdo. Ambas têm o enfoque na extração de trechos que possuam informações específicas e detalhes. Sua diferença está que no primeiro se resume a apenas encontrar essas informações, e o segundo em também tem a preocupação com o significado pretendido pelo autor do texto (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007).

As etapas da mineração de textos consistem em primeiro selecionar os textos que passarão pelo processo, para a aplicação e classificação dentro da tipologia serão utilizados uma série de documentos referentes às organizações, como as legislações que as criam, seus regimentos internos, manuais de serviços, planos de ação, relatórios de desempenho e gestão, entre outros. Em seguida é necessário definir o tipo de análise, que podem ser duas, a semântica, focada na função dos textos, e a estatística, que é mais adequada à nossa tarefa pois a abordagem busca observar a frequência de certos padrões nos textos.

O ponto principal para a escolha dessa abordagem é sua codificação de dados, definida por Moraes e Ambrósio (2007) como: *“Uma codificação inicial dos dados é escolhida com base em indicações de especialistas. Também pode ser feita de acordo com critérios que representem propriedades interessantes dos dados em relação aos objetivos da seleção dos mesmos”*. Essa fase vai ser definitiva na criação de dicionários¹³ contendo termos que possam indicar que determinado trecho seja referente a alguma das ferramentas que buscamos encontrar nos textos. Ou seja, ela será essencial para que se identifique a presença ou ausência dos instrumentos definidos no Quadro 3.3.

A parte seguinte do processo diz respeito à redução dos dados, a preparação de dados usará uma abordagem conhecida como Modelo de Busca Direta (WIVES, 2002). Essa abordagem dentro da técnica consiste na redução dos documentos com base na busca por padrões pré-determinados.

¹³ Na utilização de técnicas de mineração de texto Dicionário é o termo utilizado para se referir a um conjunto de palavras e/ou termos.

Aqui os dicionários codificados serão de grande utilidade para que se possa extrair dos textos os trechos que determinam a existência de determinada ferramenta. Uma alternativa a esse modelo pode ser o Modelo Contextual (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Esse segundo por sua vez vai levar em consideração o contexto no qual o texto foi escrito, seus objetivos. Nessa abordagem a redução terá saídas mais específicas, não apenas indicando que os termos existem, vai mostrar se existem dentro de determinado contexto.

Do que a mineração de texto pode fazer, seguir os passos até a fase de redução de dados pelos modelos de busca de termos seria o suficiente para a identificação dos instrumentos listados no Quadro 3.3. Sendo assim, seguir o processo de mineração de texto até essa etapa seria o suficiente para a classificação das organizações dentro das categorias apresentadas no Quadro 3.4. Mas as fases seguintes da técnica podem também oferecer informações relevantes sobre a organização, dado isso também serão expostas nessa seção.

Após a redução de dados, a mineração de texto foca na normalização dos termos, trata-se de um esforço em padronizar palavras de mesma origem morfológica e mostrar o uso de palavras sinônimas (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Essa fase pode ser entendida como algo semelhante em categorizar as palavras que os textos contêm em *clusters* de acordo com suas similaridades. Ela leva em consideração que autores tendem a usar termos comuns às suas áreas específicas (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). É nessa fase que também é feita a remoção das chamadas *stopwords*¹⁴, reduzindo e deixando os dados limitados a palavras com significado dentro do texto. No geral, o foco dessa etapa é também reduzir os dados aos termos que carregam a semântica do texto (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007).

Logo em seguida vêm os cálculos de relevância dos termos com base na frequência com o qual aparecem. Existindo aqui três modelos distintos, um focado na simples contagem de quantas vezes o termo ocorre dentro do banco de dados, um segundo com base na relação entre o número de vezes que a palavra aparece e o número total de palavras do texto, e um último focado na inversão que faz com que palavras que ocorram menos tenham maior valor no cálculo de relevância, pois as considera mais discriminantes (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Culminando assim numa etapa de seleção de termos que pode ser feita por meio de métodos mais comuns, porém não sendo os únicos, que tem como base os seus pesos, podendo se estabelecer um corte

¹⁴ *Stopwords* são palavras corriqueiramente utilizadas em vocábulos e na comunicação de idiomas específicos, mas que não tem significado, apenas função gramatical. Para o português bons exemplos são preposições como: de, e, com, entre outras.

(um peso mínimo a ser apresentado) ou os mais relevantes, ou também com base na coorrência de palavras.

Por fim, a análise de resultados da mineração de texto pode ser feita com base em uma série de abordagens, usando métodos matemáticos e estatísticos. O foco aqui é entender o quão eficiente é o sistema de recuperação de informação desenvolvido pelos passos anteriores, ou seja, o quão bem esse sistema desenvolvido extrai as informações relevantes para os usuários¹⁵. Aqui há quatro métodos de avaliação, mas o recall é mais apropriado para a aplicação da tipologia. Esse método de avaliação do sistema de mineração de texto desenvolvido tem habilidade de recuperar documentos relevantes (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Para a tipologia ele pode servir no sentido de indicar a habilidade de, em dado conjunto de textos, identificar em quais há uma determinada ferramenta das listadas no Quadro 3.3.

De maneira geral, a técnica de mineração de texto tem duas funções na aplicação e classificação para a tipologia desenvolvida. A primeira e mais clara é numa fase inicial auxiliar o usuário a elaborar os dicionários de termos e palavras que podem ser úteis para a identificação de determinados instrumentos dentro dos documentos referentes a uma organização. A segunda contribuição é que, formulados os dicionários, o usuário poderá mais facilmente identificar a presença de tais instrumentos em organizações similares e extrair com maior facilidade os trechos dos documentos que os formalizam. Caso se pretenda organizar organizações diferentes em um mesmo governo, ou até mesmo organizações do mesmo tipo em governos diferentes, poderá ser selecionado um caso que dará base para a análise mais rápida e eficiente dos demais.

3.3.2 Como classificar os achados

A Tabela 3.1 apresenta um resumo de como é possível analisar critérios para que seja possível fazer a classificação dentro da tipologia construída. Nela é possível observar para cada um dos fatores colocados no Quadro 3.3 qual pergunta deve ser feita, com que tipo de documento é possível responde-las e que critério usar para classificar há presença ou não daquele instrumento.

¹⁵ É importante salientar que as técnicas de mineração de texto consistem em técnicas de *machine learning*. Dado isso todo o processo feito trata-se de algo que pode ser repetido a posteriori pois constrói modelos analíticos. Dado isso a importância de seguir até o fim como ela para a aplicação da tipologia, pois pode-se determinar modelos que deixem a identificação dos termos que indiquem a presença de ferramentas utilizadas pelas organizações mais facilitada depois que a primeira organização do conjunto estudado seja analisada.

Tabela 2 - Critérios de Classificação na Tipologia

Dimensão	Fator	Pergunta	Onde observar	Como classificar	Valor
Serviços	Missão Clara	Há uma razão clara e função atribuída para a criação da organização?	Legislação que estabelece a organização	Presença da descrição da missão formal da agência	1
	Ações Desempenhadas	Há ações determinadas de como a missão vai ser cumprida?	Planos de ação	Presença de ações plausíveis a serem realizadas	1
	Modus Operandi	Como essas ações devem ser realizadas?	Manuais de serviços	Manuais técnicos sobre como desempenhar o serviço	1
				Há proibições e maneiras que não devem ser seguidas	1
	Indicadores	Há indicadores mensuráveis dos resultados obtidos?	Relatórios de resultados	Uso de indicadores numéricos	1
	Metas	Há metas a serem atingidas?	Relatórios de resultados e planos de metas	Presença de metas a serem atingidas em determinado espaço de tempo	1
Incentivos	<i>Accountability</i>	Há um sistema de fiscalização?	Regulamento interno	Existência de um sistema de fiscalização e vigilância	1
		Há sistemas de denúncias e participação popular?		Existência de serviços de denúncias e participação popular	1

			Existência de punições	1
Sanções	Sanções são aplicadas caso seja detectado um desvio?	Regulamento interno e relatórios de auditorias	As sanções podem afetar a segurança dos cargos	1
Avaliação de desempenho	Há um sistema de avaliação do desempenho dos agentes?	Manuais de avaliação de desempenho	Existência de um sistema de avaliação de desempenho	1
Bonificação	Há possibilidade de bonificação decorrente do desempenho?	Leis que determinem progressão	Há recebimento de recompensas e promoções decorrentes do desempenho apresentado	1

Fonte: Elaboração do autor

Para alguns fatores, mais complexos, onde a simples existência não pode não ter tanto impacto, há uma subdivisão. Isso se dá pelo alto nível de complexidade dessas características. Os fatores referentes ao *modus operandi* podem ser observados nos vastos manuais e regimentos internos das organizações. O objetivo é a identificação de trechos que tenham como objetivo descrever as maneiras como cada funcionário deve realizar suas respectivas funções e quais os procedimentos. A pergunta referente a “Como” os serviços devem ser desempenhados, no estudo de Pires e Lotta (2019), é possível notar que com apenas um detalhe que não fica muito específico e isso faz com que um grupo seja prioritariamente selecionado para receber o serviço. Dado isso, o nível de complexidade dos manuais importa, por isso, essa categoria ganha o ponto de proibições e meios contra produtivos descritos focados em evitar externalidades negativas decorrentes da implementação.

Os fatores descritos na Tabela 3.1 são mensurados de maneira simples. Elas podem ser transformadas em variáveis *dummy*¹⁶, nas quais há ou não há na lei referente algo que estabelece

¹⁶ Variável *dummy* também pode ser referida como variável binária, trata-se de uma variável que só assume os valores 0, quando não há ocorrência, ou 1, quando há.

e/ou descreva o que se procura. Há exemplo, o fator referente à missão clara, ao observar a legislação responsável por estabelecer aquela organização¹⁷, se procurara o trecho do texto que indique o motivo da existência daquela entidade. Caso tal trecho seja devidamente detectado a organização contará com valor 1, que indica a presença de tal característica, que somará para a posição final dela na reta referente à dimensão sobre os Serviços.

Depois, sobre como essa missão se traduz em ações, é um pouco mais complexo. A Constituição de 1988 estabelece que as agências governamentais devem estabelecer os Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda Leis Orçamentárias Anuais (LOA), todos são meios do governo planejar e expor seus gastos. Então focando aqui nas LOAs como documentos a serem analisados, visa-se observar se esta estabelece as ações que serão tomadas enquanto se demonstra como se alocar o orçamento. Caso essas ações estejam descritas, se codificará que há transformação da missão em ações palpáveis.

Os últimos dois fatores, da primeira dimensão, estão intrinsecamente ligados. Os indicadores dizem respeito a existência de algum indicador numérico que seja usado para mensurar a progressão da organização, em outras palavras, é a maneira usada para se observar o quanto está sendo produzido pelos burocratas. As metas por sua vez são o quanto deve ser produzido dentro de certo período, ou seja, a que patamar o indicador deve chegar. Caso esses parâmetros estejam presentes na organização essas características serão codificadas como presentes.

Para a segunda dimensão, a nossa principal base de observação será inspirada naquilo que fizeram Pó e Abrucio (2006), principalmente no que diz respeito ao fator *accountability*, dividido em dois. O primeiro diz respeito a mecanismos de controle internos da instituição, diretorias e processos de fiscalização entre outros, busca-se aqui observar se há mecanismos estabelecidos para diminuir a assimetria de informação. O segundo ponto dentro do *accountability* diz respeito à participação popular, ou seja, visa observar se há ferramentas nos quais os recebedores do serviço possam ser instrumento para a diminuição da assimetria de informação. São dois pontos separados para o *accountability*, cada caso presente, somaria um ponto ao score da organização.

Em seguida vem a pergunta a respeito das sanções. Aos regimentos internos é possível observar se existe a possibilidade de punições e indo além analisar relatórios públicos de auditorias é possível observar se essas sanções estão sendo aplicadas. Tal como o *modus operandi* e a *accountability* esse ponto vai ser dividido em dois. O primeiro é a existência de sanções e punições

¹⁷ Essa que pode estar presente em sites oficiais ou outros portais da organização

simples como multas e suspensões. O segundo ponto engloba as sanções que colocam em risco dois fatores essenciais para a burocracia, a estabilidade e a segurança do serviço. A garantia de segurança dos cargos é um dos principais incentivos para os agentes do serviço público tenham maiores desempenhos (WILSON, 1989; GIBBONS, 1998), ameaçar essa segurança é um motivador para que se evitem desvios.

Depois, os incentivos positivos. Primeiramente a existência de um modelo de avaliação de desempenho que veja o quanto a organização e seus funcionários estão produzindo. Isso tem importância para que o próximo fator seja válido, pois sem uma avaliação não é possível a premiação. A existência de premiações e/ou bonificações por bom rendimento é um incentivo chave para que os funcionários deem maior retorno (GIBBONS, 1998). Sendo esses dois fatores são essenciais para a conformidade com o esperado em termos de resultados e com a performance final. Ambos são categorizados de maneira binária, recebendo valor 1 caso existam.

Ao fim da categorização, a codificação de maneira numérico¹⁸ para que ao fim, cada dimensão tivesse seus fatores somados, resultando em um score que pode variar de 0 a 6. A soma indica como serão categorizadas, se o valor for maior que 3, são classificadas como “altas” naquela dimensão, se menor ou igual a 3, como “baixas”¹⁹. Assim também é permitido criar-se um plano cartesiano que demonstra a distribuição das organizações analisadas.

3.4 Considerações finais

O capítulo teve como seu objetivo central apresentar uma tipologia das organizações burocráticas que as classifiquem com base em duas dimensões cruciais para os modelos gerenciais. A primeira delas foca na regulação e no entendimento claro dos serviços, o quão bem determinados esses são. A segunda se volta aos instrumentos capazes de alterar os cálculos de utilidade dos agentes e guiá-los em direção aos interesses da organização, ligados ao combate a assimetria de informação, são os incentivos e garantias.

A tipologia desenvolvida, exposta no Quadro 3.4, tem quatro categorias teóricas distintas. Suas bases são estudos envolvendo as dimensões que a compõem. O exemplo das organizações do

¹⁸ Mesmo que com mais de duas categorias, feita de maneira ordinal para possibilitar a soma.

¹⁹ Esse ponto de corte foi escolhido por ser a simples divisão da metade do total, fazendo com que o corte do plano cartesiano que se formará seja mais intuitivo. Sendo essa métrica válida tanto para a dimensão sobre a determinação dos serviços como para a de garantias e incentivos. A similaridade delas nesse ponto foi determinada para simplificar a classificação e garantir igualdade entre as categorias.

Tipo 1A, elas condensam aquilo que é indicado como problemas encontrados tanto quando os serviços estão mal definidos, sendo máquinas que podem ser facilmente aparelhadas aos interesses pessoais de indivíduos, sem parâmetros a serem seguidos, sendo passíveis de desenvolverem práticas contra produtivas e difíceis de fiscalizar (REHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007; PIRES; LOTTA, 2019; WILSON, 1989), e a baixa no que diz respeito a segunda dimensão faz com que sejam propícias ao desvio e o surgimento de instituições informais e sem atingir o rendimento máximo (SELZNICK, 1980; FILGUEIRAS, 2018).

Em oposição há o Tipo 2B. Essa categoria engloba organizações que possuem tanto os seus serviços bem delimitados como também uma série de instrumentos pensados para garantir a conformidade com eles e com as metas a serem atingidas. Tendo tudo mais bem definido as agentes e os supervisores possuem maior norteamento nas suas ações, o que se traduz em maior performance, principalmente quando as metas são claras e mensuráveis (GOFEN et al, 2019; KALFMAN, 196; TENDLER; FREEDHEIM, 1994; WANG, 2018). Com instituições voltadas ao *accountability* e ao acompanhamento dos seus burocratas, faz com que esses sejam menos propensos a desvios e somado aos incentivos como punições e recompensas, os agentes tendem a atingir maiores rendimentos (BLAU, 1956; GIBBONS, 1998; KAUFMAN, 1960; PIRES, 2013; WANG, 2018; WILSON, 1989).

O principal foco dessa tipologia também é sua maior limitação, o fato de que ela se volta apenas a observar o que é formulado para implementação. A tipologia é construída em torno da tentativa de classificar os modelos gerenciais com base nas suas principais características, tendo as agências como seu objeto de análise a abordagem é majoritariamente institucionalista, focada no plano macro e não nos indivíduos. Por mais que as instituições que estão nos modelos burocráticos gerenciais que vamos observar sejam voltadas a controlar os indivíduos, não são eles os observados aqui.

Estudar essas estruturas nos permite observar o quão complexa foi a formulação daquelas agências, o como os governos tentam garantir eficiência nas suas atividades. A importância de se olhar para essas estruturas é que elas podem ser determinantes nos serviços que o governo oferece à sociedade com o intuito de penetrar nela e mudar o status quo. Portanto, estudar e classificar, com base nessas estruturas, as organizações burocráticas, é relevante no entendimento das mesmas e de como se pretende ser desempenhado o serviço, também podendo servir para entender as suas falhas.

Em sua seção final o capítulo se presta a uma tarefa complementar, a de montar um *framework* que possibilite a aplicação desta tipologia nas mais diversas organizações. Utilizando de base uma série de documentos das burocracias que são responsáveis por formalizar suas atividades, propõe-se para a investigação/identificação de instrumentos diversos o uso da técnica de mineração de texto. Uma técnica computacional voltada para a análise de informações relevantes em dados textuais não estruturados. Utilizando-se de dicionários de palavras e termos que indiquem a presença de algum dos instrumentos voltados aos fatores listados no Quadro 3.3, ela será utilizada para que se possa classificar como presente ou ausente. Os dicionários em si podem ser formulados também com base na própria mineração de texto ao ser utilizada para investigar um caso específico e por meio do *machine learning* permitir que outras agências similares sejam mais facilmente averiguadas.

Devido ao fato de a tipologia poder ser colocada em um plano cartesiano, a medida de classificar uma organização é matemática. Tendo um ponto de corte 3, que separa o que seria uma organização como tendo uma das dimensões como baixa (menor ou igual a 3) ou alta (maior que 3). A presença de uma ferramenta acusada na fase de mineração de texto faz com que se some o valor 1²⁰, caso contrário não é somado nada. A posição alcançada nesse plano cartesiano determinará em qual dos 4 tipos de organizações, apresentados no Quadro 3.4, o caso observado se enquadra.

Essa identificação das ferramentas nas organizações é a ferramenta que será utilizada para responder às perguntas centrais da dissertação: Como identificar ferramentas institucionais voltadas à gestão? E como classificar as burocracias públicas com base nelas?

²⁰ Todas as ferramentas têm valor 1, portanto o mesmo peso é dado a elas, não valorizando uma mais que outra.

4 A BUROCRACIA PERNAMBUCANA A LUZ DA TIPOLOGIA

Este capítulo tem um simples objetivo central, fazer uma aplicação do *framework* apresentado no anterior. Ou seja, ele pretende classificar organizações burocráticas dentro da tipologia apresentada anteriormente e mapear os instrumentos presentes nelas. Trata-se de um esforço prático para colocar toda a teoria desenvolvida em prática, o fim que se quer atingir é a validação da tipologia para a classificação das agências.

A natureza exploratória do estudo e a necessidade de se mensurar fatores para que as organizações possam ser classificadas pedem uma análise mais profunda e focada, devido a isso foi escolhida uma abordagem de estudo de caso que melhor permita lidar com tais questões (YIN, 2001). Será utilizado como caso o governo estadual de Pernambuco no ano de 2019. A escolha se dá principalmente pela existência do Sistema de Avaliação de Desempenho da Secretaria de Administração do estado. Este sistema faz com que as agências submetidas a ele tenham e agreguem algumas das principais ferramentas que buscamos no momento de contabilizar as dimensões e classificar dentro das categorias. Esse sistema facilita o processo de observação e pôr ao mesmo tempo em que estabelece uma padronização também permite a variação entre as organizações, fazendo com que se permita uma maior comparação entre as diferentes entidades para garantir que tenham atributos comparáveis.

Como já estabelecido no capítulo anterior será utilizado um *framework* baseado nas técnicas de mineração de texto na identificação de quais ferramentas estão presentes. Os softwares utilizados para tal serão, ambos gratuitos, o Foxit PDF e o Rstudio. Para a construção dos dicionários que permitirão o uso do *framework* foi feita uma análise de conteúdo manual dos documentos referentes a CPRH e a ATI, pois essas apresentam um maior nível de complexidade técnica.

De maneira geral o capítulo pretende lidar diretamente com questões derivadas das centrais da dissertação de maneira aplicada para o contexto de Pernambuco: Quais as ferramentas institucionais voltadas à gestão encontradas? E como a partir delas se classificam as burocracias públicas do estado?

Para isso o capítulo vai se dividir em algumas seções. A primeira tem como foco apresentar as principais características do estado de Pernambuco, como o seu Poder Executivo, as entidades que nele são presentes, finalizando com uma explanação do seu Plano de Cargos e Carreiras e

Sistema de Avaliação de Desempenho²¹. Em seguida serão descritos os dados, ou seja, os documentos e seus respectivos órgãos de origem. A terceira parte contém a seção de classificação, que está subdividida em três partes, sendo as duas primeiras focadas na descrição dimensões e a última apresenta a classificação dos órgãos dentro das categorias da tipologia.

4.1 Pernambuco

De maneira geral, nas últimas décadas, toda América Latina passou por uma série de reformas administrativas que se preocuparam em desenvolver organizações públicas cujo principal foco fosse a performance, ou seja, sua capacidade de entregar as políticas públicas desenvolvidas com altos níveis de eficiência e eficácia. Não bastava o conhecimento técnico e científico, era necessário que se seguissem padrões de excelência e se aplicasse este conhecimento da maneira correta, dando um retorno observável (BRESSER-PEREIRA, 1998a; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998; SPINK, 1998).

Em estudos sobre o serviço público no Brasil, Daland (1968; 1969; 1973) indica que a instabilidade e o caos políticos (comuns no país) criaram uma cultura burocrática rígida e com problemas que superam a ideologia de seus governantes, onde os servidores são facilmente corruptíveis e não há clareza em quais são as funções, deveres e objetivos de suas agências. É comum serem desenvolvidos bons planos de ações e políticas públicas, porém com implementação ineficiente. Há regras oriundas de fontes informais para que haja a possibilidade de sobrevivência de agências ineficientes que se adaptem melhor a questões relacionadas à política local, como o clientelismo. E por fim, o autor pontua que há um acúmulo de funções na burocracia, ao invés de ser apenas um veículo de entrega da ação estatal, ela está diretamente relacionada à opinião pública, transformando-se assim em um instrumento de articulação de demandas.

Atualmente em um sistema federativo que divide o Brasil em 26 estados e um distrito federal, fazendo que cada uma dessas unidades federativas tenha governos próprios responsáveis por lidar com questões relacionadas à suas espacialidades, sendo algumas dessas de exclusiva competência desse nível federativo. A Constituição de 1988 dá aos estados por meio de autonomia tanto na arrecadação de alguns tributos como na formulação de políticas públicas mais próximas

²¹ É importante deixar claro que nem todas as entidades presentes que compõem o Poder Executivo de Pernambuco estão submetidas ao Sistema de Avaliação de Desempenho. E esta aplicação foca nas que fazem parte do sistema, logo, não serão todas que serão observadas.

do público-alvo aumentando seu poder político (SOUZA, 1992), dada essa configuração o sistema burocrático brasileiro também é descentralizado.

Dentre essas unidades da federação, Pernambuco, que por mais que apresente características próprias, também reproduz tudo que a literatura explora a respeito do Brasil como um todo. Durante os anos de 1999 e 2001 passou por uma reforma própria que reproduzia a nível estadual aquilo que tentou fazer o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mas falhou pela sua fragmentação (FITTIPALDI, 2002). Porém essa não foi a última tentativa de se elevar a performance do serviço público estadual, mais recentemente o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) que focava no aprimoramento de seus funcionários, fazendo parte de um conjunto de políticas de gestão. Contando com um quadro de aproximadamente 200 mil funcionários²², entre contratos temporários e estatutários estáveis, o estado ainda precisava de uma ferramenta para melhorar a fiscalização e controle para diminuir a assimetria dos níveis burocráticos.

Com a independência para desenvolver sistemas diferenciados que a Secretaria de Administração do estado de Pernambuco (SAD PE) desenvolveu para o PCCV o Sistema de Avaliação de Desempenho. O sistema foi regulamentado pelo Decreto Nº 38.297 de Junho de 2012. Seu objetivo é observar se os servidores estáveis do governo estadual estão agindo de acordo com o esperado, ou seja, se há conformidade com as diretrizes estabelecidas. O sistema reúne características de fiscalização, *accountability* e informações sobre as metas e os critérios para melhor desempenho.

Outro fator que soma na escolha de Pernambuco é a estabilidade política que pode ser atribuída ao seu governo no momento da realização da pesquisa. Como mostrado por Fittipaldi (2002), um dos fragmentadores da política de reforma que teve início em 1999 foi o déficit informacional gerado pelo novo governo não ser alinhado com o anterior. Além disso, pesquisas indicam que a presença e mudança de atores de veto influenciam questões relacionadas a conformidade (DALEY, 2007), as ideologias pessoais dos burocratas também (LIPSET, 1971; SELZNICK, 1980). O governo executivo de Pernambuco já segue desde 2007 sendo governado pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), partido esse que também conta com amplo apoio na casa legislativa. Essa configuração política dá maior estabilidade e continuidade às políticas de governo como a do Sistema de Avaliação de Desempenho e diminui a chance de conflitos internos.

²² De acordo com dados do Portal da Transparência em junho de 2019

4.1.1 O Sistema de Avaliação de Desempenho

A legislação que a estabelece, o Decreto nº 38.297, de 12 de Junho de 2012, define a Avaliação de Desempenho como “*análise sistemática do desempenho do servidor em função das atividades que realiza, das metas estabelecidas, dos resultados alcançados e do seu potencial de desenvolvimento*”. Com o objetivo de avaliar os servidores concursados que fazem parte do programa de Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos do estado, a avaliação é um dos requisitos para que haja progressão na carreira e recompensas financeiras, como bônus nos salários, fazendo com que haja incentivos para receber boas avaliações.

Sua aplicação é dividida em três fases distintas, a autoavaliação do servidor, avaliação da chefia imediata, e a elaboração do plano de metas para o ano seguinte. Focando no segundo, que consiste na avaliação dos servidores pelos responsáveis de sua unidade administrativa. A chefia imediata tem como função acompanhar a atuação dos servidores durante todo o período avaliativo, informando-o sobre suas competências e pontos de melhoria, de forma a propiciar o seu desenvolvimento profissional (PERNAMBUCO, 2014). O plano de metas por sua vez deve conter metas claras de acordo com os serviços desempenhados, essas que serão definidas pelos órgãos a serem atingidas no ano seguinte, além disso, o decreto que institui o sistema coloca que esses planos devem ser publicizados pelos portais oficiais do governo.

Ainda no que tange às especificidades de cada órgão o Sistema de Avaliação de Desempenho deixa a cargo dos seus setores de planejamento a definição dos planos de metas, e a aferição delas. É uma ferramenta de descentralização de diretrizes a serem avaliadas, se estabelece um sistema que enquadra profissionais de diversos setores como saúde, educação, segurança, administração entre outros. Essa pluralidade dentro de um sistema único é fator que cria unidades de análise comparáveis, uma razão a mais para esse ter sido o caso escolhido.

O sistema por mais que permita que cada órgão avalie seus funcionários de acordo com as naturezas também mantém uma centralidade em relação aos critérios gerais que devem ser avaliados além de um modelo padrão para o plano de metas. Definidos pelo primeiro parágrafo do sexto artigo do Decreto Nº 38.297 entre os critérios da avaliação estão listados para serem avaliados fatores como responsabilidade e compromisso, planejamento, gestão, comunicação, articulação, compartilhamento de informações e conhecimentos. Esses fatores podem ser facilmente traduzidos

como conformidade com as regras e os mecanismos informacionais dos burocratas, fatores que queremos analisar para entendermos melhor em quais categorias das tipologias citadas anteriormente as burocracias se enquadram.

O Sistema de Avaliação de Desempenho faz com que haja supervisão de que os funcionários públicos estejam desempenhando suas funções como esperado, também conta com indicadores de que o servidor tem em seu histórico algum tipo de punição por desvio de conduta (PERNAMBUCO, 2014). Em suma, tal sistema também tem como função avaliar a conformidade dos servidores, fazendo dele um indicador de tal fator disponível.

O sistema tem características que fazem com que ele condense os fatores que o estudo pretende observar, fazendo com que seja ideal para explorar sua relação. Cada órgão presente no Sistema de Avaliação de Desempenho tem normas, procedimentos e serviços distintos, fazendo com que haja variação e possibilidade de comparação de atributos.

Quadro 5 - Categorias presentes na Avaliação de Desempenho da SAD PE²³

Descrição da categoria	Órgão de origem	Área de serviço
Assessor Jurídico do Estado	DIVERSOS	Justiça
GGOV Controle Interno - Gestor Governamental Especialidade Controle Interno	SCGE	Governo
GGOV Gestão Administrativa - Gestor Governamental Especialidade Gestão Administrativa	SAD	Administração
GGOV Planejamento - Gestor Governamental Especialidade Planejamento, Orçamento e Gestão	SEPLAG	Governo
GODFA - Grupo Ocupacional de Defesa e Fiscalização Agropecuária	ADAGRO	Agricultura
GOFSS - Grupo Ocupacional de Fiscalização Sanitária e da Saúde	APEVISA	Saúde Pública
GOGM - Grupo Ocupacional Gestão Metrológica	IPEM	Meio ambiente

²³ As duas primeiras colunas da tabela são retiradas diretamente do site da SAD PE (<http://www.sad.pe.gov.br/web/sad/avaliacao-de-desempenho>). A última foi atribuída pelo autor de acordo com os cargos dos funcionários que estão sendo avaliados

GOGP / GOAF / GOAAF - Grupo Ocupacional Gestão Pública / Gestão Autárquica Fundacional / Grupo Ocupacional de Apoio Administrativo às Atividades Fazendárias	DIVERSOS	Administração
GOGTA - Grupo Ocupacional Gestão Técnico Administrativa	PMPE	Segurança
GOMAS - Grupo Ocupacional Meio Ambiente e Sustentabilidade	CPRH	Meio ambiente
GOMS - Grupo Ocupacional Magistério Superior	UPE	Educação
GORC - Grupo Ocupacional de Registro de Comércio	JUCEPE	Comércio
GORHC - Grupo Ocupacional de Recursos Hídricos e Climáticos	APAC	Meio ambiente
GOSPEPE - Grupo Ocupacional Segurança Penitenciária	SERES	Segurança
Grupo Ocupacional Saúde Pública	SES	Saúde pública
Grupo Ocupacional de Trânsito	DETRAN	Segurança
Médico	DIVERSOS	Saúde pública
Médicos Legistas GOPC - Grupo Ocupacional Policial Civil	SDS	Saúde pública
Peritos Criminais GOPC - Grupo Ocupacional Policial Civil	SDS	Segurança
Técnico em Gestão Universitária	UPE	Administração
GOTIC - Grupo Ocupacional de Tecnologia da Informação QSTI - Quadro Suplementar de Tecnologia da Informação	ATI	Tecnologia da informação
QS FUNAPE - Quadro Suplementar da FUNAPE	FUNAPE	Administração
QP FUNASE - Quadro Próprio da FUNASE	FUNASE	Administração
QS PGE - Quadro Suplementar da PGE	PGE	Justiça
Agentes e correlatos GOPC - Grupo Ocupacional Policial Civil	PCPE	Segurança

Fonte: Elaboração do autor

4.2 Dados e Análise

Essa seção visa esclarecer os dados que foram utilizados e sua coleta. Seu objetivo principal é apresentar o banco de dados não estruturado utilizado, ou seja, os documentos de texto que serviram a análise. Outro ponto crucial apresentado aqui será sobre os dicionários utilizados e a função de cada texto dentro da aplicação do *framework* apresentado no capítulo anterior. Serão colocadas questões como a construção dos dicionários e aplicação das técnicas de mineração de texto.

É importante pontuar que a mineração de texto é uma técnica de análise de conteúdo que tem como objetivo obter informações relevantes de documentos de texto, questões como distribuição, frequência e correlação de palavras, análise lexical, reconhecimento de padrões, entre outras (IGNATOW; MIHALCEA, 2016; MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Aqui, seu principal uso será identificar padrões que indiquem os instrumentos estabelecidos como indicadores que podem ser usados na classificação das entidades dentro da tipologia, padrões de palavras e sentenças que indiquem mecanismos formais responsáveis pela atividade burocrática dentro da organização. Serão criados parâmetros e dicionários que servirão de base na identificação de padrões. Depois de extraídos os dados dos textos cabe ao pesquisador interpretá-los e os utilizar para criar indicadores daquilo que se quer observar (AGGARWAL; ZHAI, 2012; IGNATOW; MIHALCEA, 2016; SILGE; ROBINSON, 2017).

Esse estudo presume certa homogeneidade entre os órgãos analisados. Para simplificar a análise estão o estudo não separa os órgãos analisados em grupos baseados na literatura do direito administrativo, como por exemplo, se são da administração direta (serviços públicos prestados diretamente pelo Estado) ou da administração indireta (pessoas jurídicas pertencentes ao Estado, formuladas para desenvolver uma atividade específica e prestar serviço público). Visto que o objetivo central do estudo é buscar por ferramentas dentro desses órgãos (sendo todos do Governo Estadual de Pernambuco), utilizando-se do princípio da parcimônia, essas questões não estão presentes em sua análise. Sendo essa uma de suas limitações que podem ser superadas em futuras agendas de pesquisa que o tenham como base.

4.2.1 Dados

O banco de dados utilizado é o que se pode chamar de conjunto de dados não estruturados, pois não possuem uma forma padronizada, sendo compostos por diversos elementos distintos (MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Para esse trabalho temos um banco de dados constituído por um total de 102 textos.

Os textos são documentos oficiais de órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo do Governo Estadual de Pernambuco, mas com um corte restrito a aquelas que fazem parte não apenas do chamado Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento (PCCV), mas como também do Sistema de Avaliação de Desempenho. Foram selecionados os órgãos listados no portal da Secretaria de Administração (SAD PE) no ano de 2019²⁴. Além desses órgãos para estão também a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD Diper), a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE) e a Universidade de Pernambuco²⁵. Esses órgãos apresentam sistemas de avaliação distintos do da SAD PE, e foram adicionados à análise devido à abertura para a obtenção dos documentos que os regem. A Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), por mais que listada como participante do Sistema de Avaliação de Desempenho, não faz parte desse estudo pois não foi possível coletar documentos referentes a ela.

A coleta dos dados foi feita de maneira remota, foram três formas distintas. A primeira delas foi a coleta de documentos nos sites e portais oficiais, em sua maioria pelo Portal da Lei de Acesso à Informação (LAI) do Governo de Pernambuco. A segunda maneira foi a coleta dos textos colocados pelos órgãos no Portal da LAI por meio de *web scraping*²⁶. E a terceira forma de coleta, menos utilizada, foram os documentos adquiridos por e-mail após o contato com as ouvidorias dos órgãos por intermédio da Ouvidoria Geral do Estado.

Existe uma série de tipos de documentos. Podemos dividi-las em alguns grupos, o legislativo, onde se encontram, leis, decretos diversos e a Constituição do Estado de Pernambuco e os planos de ação descritos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), esses são em sua maioria os que regulam as funções e determinam a missão da organização, também é aqui que se observa se

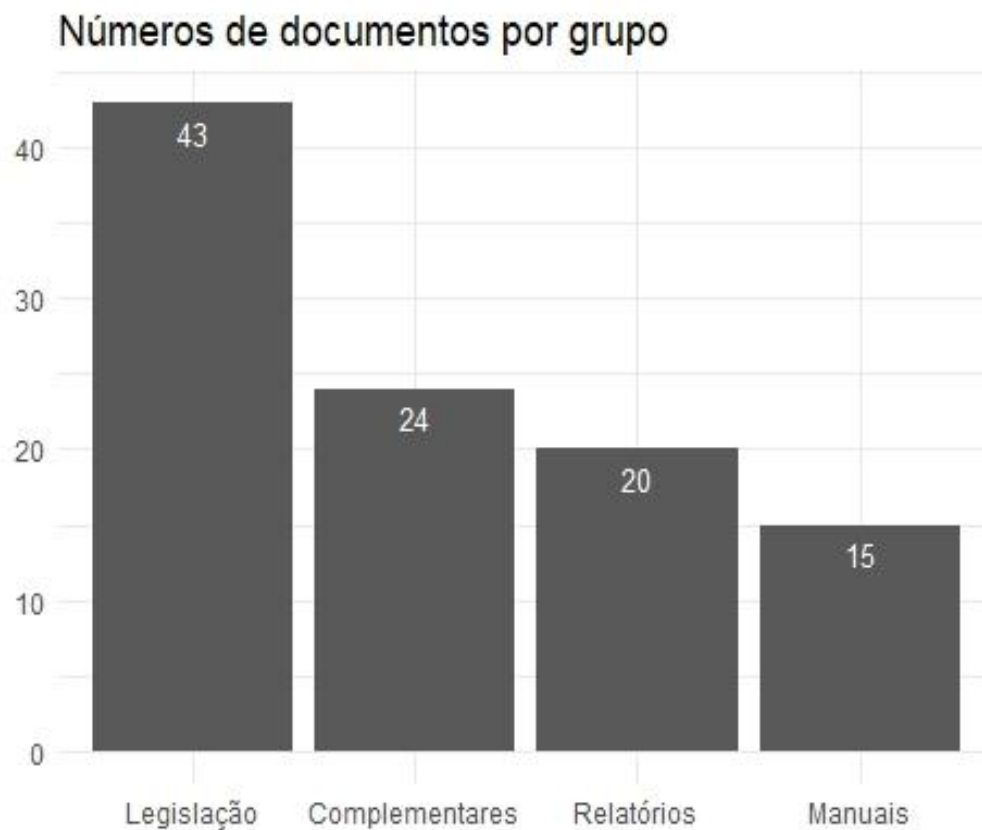
²⁴ Entidades listadas no Quadro 4.1. Também devido a pandemia do coronavírus, em 8 de julho de 2020 o Governo de Pernambuco publicou o Decreto Nº 49.181 que tem como fim isentar alguns servidores da avaliação e da formulação dos planos de metas. Assim, 2019 se torna o ano mais recente no qual é possível fazer a plena análise.

²⁵ Essa entidade está presente no Quadro 4.1, porém apenas os funcionários relacionados ao grupo da saúde foram plenamente avaliados pelo sistema da SAD. Alguns funcionários relacionados à atividade de educação, como professores, são avaliados por um sistema próprio à parte. Por isso foi dividida em duas, UPE saúde e UPE educação

²⁶ O processo de *web scraping* também foi realizado no RStudio.

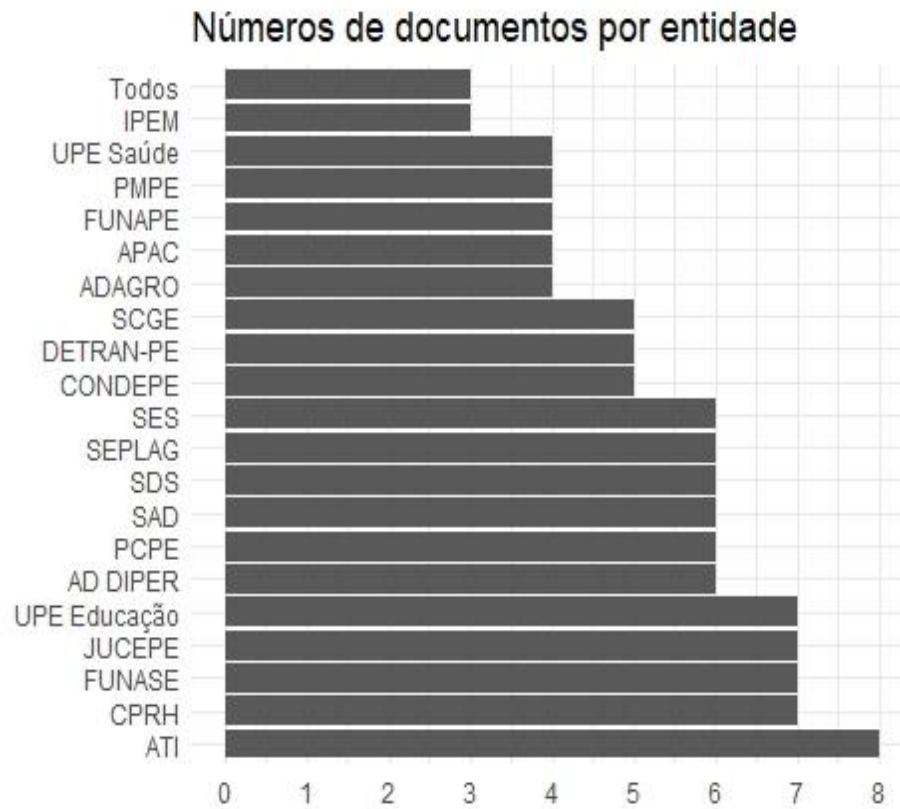
há a presença de ferramentas de avaliação e fiscalização. O segundo grupo é o dos manuais, nele estão contidos manuais de serviços, regimentos internos, códigos de conduta e ética, são onde vamos buscar questões relacionadas ao modus operandi, quais seus limites e processos, também é em alguns deles que estão contidos os trechos que determinam se há ou não a existência de sanções e bonificações diversas. Também, existe o grupo dos relatórios, onde estão englobados os relatórios de gestão e desempenho, além de também os planos de metas, esses são cruciais para identificar a presença de indicadores mensuráveis de progresso e se há metas a serem atingidas. Por fim, os complementares, seriam eles os textos retirados diretamente do Portal da LAI. As Figuras 4.1 e 4.2 apresentam o número de documentos por grupo e por órgão, respectivamente.

Figura 2 - Documentos por grupo



Fonte: Elaboração do autor

Figura 3 - Documentos por Órgão



Fonte: Elaboração do autor

Há uma média de aproximadamente 5 documentos por órgão. Muitos desses documentos institucionalizam mais de uma das ferramentas que buscamos localizar. Também é importante pontuar que foram analisados apenas documentos com diretrizes gerais dos órgãos²⁷.

4.2.2 Análises

De maneira geral os dados serão trabalhados por meio de uma mineração de texto seguindo os processos descritos na subseção 3.3.1, que decorre sobre a técnica. Então esse trecho do trabalho tem por objetivo esclarecer como a técnica foi utilizada, os dicionários que foram definidos para identificação das ferramentas e como cada grupo de textos foi observado para isso.

²⁷ Há órgãos que têm legislações internas por cargos que não foram possíveis de serem acessadas ou disponibilizadas. Assim, o analisado aqui limita-se a diretrizes gerais do órgão.

Primeiramente, como já estabelecido na Tabela 3.1 os órgãos foram analisados conforme os documentos citados na sua quarta coluna. Para a segunda dimensão, no entanto, só documentos dos grupos Legislação e Manuais foram utilizados. Para a primeira todos os tipos, sendo as missões claras por meio, às vezes da legislação apenas, às vezes em conjunto dos textos extraídos dos sites e portais, que compõem o grupo de documentos complementares. O fator das ações desempenhadas foi observado com base nas LOAs, pois para o Governo Estadual de Pernambuco seguem um modelo que detalha quais serão as ações tomadas para devidos fins. Para observar sobre ferramentas que delimitam o modus operandi foram utilizados tanto documentos do grupo Legislação como do grupo Manuais. Por fim, dois fatores tiveram um grupo que foi exclusivo deles: os indicadores mensuráveis e as metas foram os únicos fatores que se utilizaram dos documentos do grupo relatório.

As análises foram feitas por meio dos programas Foxit PDF e RStudio. Ambos para a identificação de padrões, mas o primeiro foi utilizado para a análise dos documentos de maneira a permitir também a leitura e análise preliminar na identificação de pontos chave, enquanto o segundo foi utilizado para a análise padronizada dos documentos. O Foxit PDF também foi utilizado para uma leitura e validação manual daquilo extraído na mineração de texto. Ambos foram escolhidos por serem ferramentas gratuitas e de fácil uso, permitindo facilmente a replicação do estudo.

Na utilização do RStudio, os pacotes utilizados foram: *textreadr*, *tm*, *pdftools*, *tidyverse*, *tidytext*, *tidyr*, *stringr*, *dplyr*, *RSelenium*, *stopwords*, *devtools*, *qdap*, *readr* e *ggplot2*.

As entidades foram analisadas separadamente, um fator por vez, e posteriormente classificado de acordo com os achados. Para localizar um fator referente a um único órgão em algum documento compartilhado, seu nome foi utilizado em conjunto com o dicionário para a identificação de trechos que apresentassem citação a aquele órgão em conjunto com algum dos termos presentes no dicionário. O Quadro 4.2 abaixo apresenta os meios e dicionários utilizados para a identificação das ferramentas de cada fator. Depois do trecho identificado, esse é analisado do pesquisador, já que a mineração de texto é limitada à recuperação da informação relevante²⁸. Isso se dá para observar se o texto está claro naquilo que define.

²⁸ O processo de mineração de texto era capaz de extrair trechos que indicassem a existência das ferramentas, mas após esses trechos extraídos foi feita uma avaliação manual deles para confirmar os achados da mineração.

Todas essas palavras, presentes no Quadro 4.2, foram utilizadas em seu radical para serem identificadas, então variações delas podem ser localizadas pelas técnicas de mineração de texto também. Elas foram definidas com base na análise preliminar dos documentos referentes a CPRH e a ATI, essas pois apresentavam maior riqueza e maior número de documentos disponíveis.

Quadro 6 - Dicionários e Identificadores

Fator	Dicionário/Identificador
Missão	“Prover”, “Finalidade”, “Exercer”, “Promover”, para a investigação adicional de outros termos, também foi inserido no dicionário um termo que identificasse quaisquer palavras terminadas em “ar”, “er”, “ir”, “or” próximas aos nomes do órgão ²⁹
Ações Desempenhadas	“Objetivo”, “Atividade”, “Finalidade” ³⁰
Modus operandi	“Deve”, “Cumprir”, “Realizar”, “Ser”, “Cabe ao”, “É função”
Limites e proibições	“Proibido”, “Não deve”, “Inapropriado”
Indicadores	O identificador para esse instrumento foi a presença de um indicador numérico nos Relatórios
Metas	O identificador para esse instrumento foi a presença de uma meta derivada do indicador nos Relatórios
<i>Accountability</i> fiscalização	“Fiscalizar”, “Supervisionar”, “Monitorar”
<i>Accountability</i> participação popular	“Ouvidoria”, “Denúncias”
Punições	“Caso o servidor”, “Punir”, “Sanção”, “Suspensão”, “Multa”, “Suscetível a”
Ameaça a estabilidade do cargo	“Perda do cargo”, “Finalização do contrato”, “Demissão”
Avaliação de Desempenho	“Avaliação”, “Monitoramento”, “Acompanhamento”, “Desempenho”, “Performance”

²⁹ Isso foi feito para a identificação de verbos utilizados que não estivessem no dicionário.

³⁰ Esse dicionário foi criado com base na Lei Orçamentária Anual, seu formato como colocado anteriormente deixa estabelecer as ações desempenhadas para dados fins. Portanto, esse dicionário tem como objetivo identificar se o documento segue esse padrão satisfatório para classificá-lo como um instrumento de definição de ações. Dentro desse padrão, o documento garante que a entidade será classificada como possuidora de tais instrumentos.

Bonificação

“Bonificação”, “Recompensa”, “Gratificação”,
“Premiação”

Fonte: Elaboração do autor

Depois de utilizar da mineração de texto para a identificação de ferramentas referentes aos fatores que são utilizados para a classificação das organizações, segue-se como colocado na subseção 3.3.2. Ou seja, calculada sua posição dentro das dimensões para que se possa identificar suas categorias pelo plano cartesiano.

4.3 Mapeando os órgãos de Pernambuco

Sobre a primeira dimensão relacionada à determinação dos serviços, suas limitações a as maneiras de aferir seu progresso, há maior variação. Para começar com o fator da missão, quase todas as entidades observadas têm instrumentos formais que deixam claras as suas finalidades. A única exceção foi o Instituto de Pesos e Medidas de Pernambuco (IPEM), sua finalidade é descrita como: “*Proteger o consumidor, assegurando uma concorrência justa e qualidade na fiscalização*”³¹. Essa missão é classificada como não clara, pois não está especificado em nenhum documento do que o consumidor deve ser protegido ou o que seria uma concorrência justa. Essas lacunas poderiam permitir que diferentes indivíduos entendessem a missão como a garantia de uma coisa diferente com base nos seus valores e interesses.

No que se refere às ações desempenhadas para atingir os fins, apenas duas não apresentaram de maneira clara. Uma delas o IPEM e a outra a FUNASE. Ambas não apresentam o documento referente às ações desempenhadas. Ou seja, não estão descritas as ações em busca dos fins. No geral, quanto a instrumentos desses dois primeiros fatores, há certa estabilidade, não há grande variação, tendo em sua maioria instrumentos palpáveis e claros para a garantia de que seus fins não sejam distorcidos.

A maior variação aparece quanto a instrumentos relacionados ao terceiro e quarto fatores. Esses estão intrinsecamente ligados, o que foi identificado é que por mais que as funções dos funcionários sejam descritas, como por exemplo, “*cabe ao...*”, “*deve o...*” e outras coisas que indicam o que há um instrumento mesmo que mínimo que indique o como as ações serão

³¹ Trecho retirado diretamente do Portal da LAI referente a entidade.

desempenhadas por meio de atividades dos diferentes grupos de servidores. Porém não há instrumentos que indiquem proibições e *modus operandi* problemáticos.

Por mais que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Pernambuco tenha pontos sobre o comportamento adequado, esse não é especificado pelas funções, sendo essas só diretrizes gerais a serem seguidas. O artigo 194 do Estatuto, que versa sobre as proibições, o parágrafo V, por exemplo, dispõe que é proibido ao funcionário: “*valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função*”. Entre outras que focam em diversos tipos de desvios, mas nada específico à função. Portanto, os únicos que apresentaram algum tipo de instrumento voltado a limitar as possibilidades de *modus operandi* aos mais produtivos foram a UPE Saúde, APAC e a CPRH. Principalmente esse último³², que dispõe das chamadas normas técnicas e instruções normativas³³, que são legislações internas que visam especificar o máximo sobre como os serviços devam ser prestados, há exemplo, pode ser citada a Instrução Normativa CPRH Nº 001/2019 que tem como objetivo estabelecer o procedimento para envio da Declaração Anual de Resíduos Sólidos, limitando a discricionariedade a um processo que vise maior eficiência e eficácia.

Os dois fatores seguintes, sobre os indicadores de progresso em direção aos fins e as metas definidas, há um instrumento referente a elas em praticamente todos os órgãos analisados. Os Planos de Metas estabelecidos pelo PCCV e que fazem parte do Sistema de Avaliação de Desempenho da SAD PE, utilizados para o acompanhamento do progresso dos trabalhos desempenhados são um instrumento que funciona para os dois fatores. A Portaria da SAD PE Nº 1.833 de 2016 tem como objetivo estabelecer como devem ser elaborados tais documentos, e está entre suas disposições a descrição de um indicador claro e como é feita sua mensuração, e para cada indicador, uma meta. Logo, basta seguir a elaboração do plano de metas para ter instrumentos desses dois fatores presentes formalmente.

Porém há alguns casos divergentes. Dentro dos órgãos listados como submetidos ao Sistema de Avaliação de Desempenho, a FUNAPE, o IPEM, a PMPE e a SEPLAG não tiveram nenhum documento que indicasse indicadores ou metas localizado. A ATI por sua vez, possui um plano de metas, mas esse não tem indicadores claros e mensuráveis. A AD DIPER e o CONDEPE, não fazem parte do sistema da SAD PE, mas possuem relatórios de gestão, no primeiro, há um

³² A APAC também possui instruções normativas, disponíveis no seu site: <https://www.apac.pe.gov.br/>.

³³ Esses documentos estão disponíveis no site oficial da agência: <http://www.cprh.pe.gov.br/>.

sistema de avaliação próprio que estabelece esses indicadores que aparecem no seu relatório em conjunto com as metas, o segundo por sua vez, não possui um indicador claro, consequentemente, não há metas.

Quanto aos instrumentos ligados aos fatores da segunda dimensão há uma padronização maior. Devido às disposições gerais do funcionalismo público do Governo do Estado de Pernambuco, alguns dos instrumentos são válidos para todas as entidades que o compõem. Isso fez com que o menor score para essa dimensão tenha sido 3, o limite para que uma organização seja classificada como baixa dentro dela.

Algo que não está padronizado são os instrumentos referentes à fiscalização. Dos 20 órgãos analisados, 11 apresentaram em suas estruturas ferramentas pensadas para a fiscalização, em sua maioria são departamentos ou funcionários responsáveis pela supervisão dos demais. Há exemplo, a Diretoria de Planejamento e Gestão da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE), que tem como definição de suas atividades: “*articular as atividades finalísticas com as atividades de suporte dentro da SCGE; dirigir o planejamento, o monitoramento das ações de controle interno, a gestão administrativa de pessoas e orçamentária e financeira*”³⁴. O monitoramento das ações citado é o ponto crucial aqui, trata-se do acompanhamento e fiscalização daquilo que vem sendo desempenhado pelos agentes e pela organização. Os demais que apresentam instrumentos para esse fator mostram-se similares.

Todas as agências observadas apresentam uma ferramenta para a participação social por meio de denúncias e manifestações. A Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015 estabelece uma rede de ouvidorias que para o Governo do Estado de Pernambuco tem sua posição central preenchida pela Ouvidoria Geral do Estado, que está apta a receber denúncias e solicitações sobre qualquer entidade pública. Por mais que alguns órgãos possuem em seus portais oficiais contatos diretos para ouvidorias próprias, todos podem ser atingidos por meio de queixa ou manifestação popular.

Ainda sobre disposições que atingem todos os órgãos analisados, está o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Pernambuco, cujo artigo 199 estabelece as punições cabíveis a funcionários, essas que são resultados de auditorias que os julguem culpados de qualquer descumprimento às normas. Estão listadas no estatuto: repreensão, multa, suspensão, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade. São aplicadas em decorrência

³⁴ Trecho do Decreto Nº 47.667, que tem como objetivo estabelecer o Regulamento da SCGE.

do ato e os danos que esse causa ou serviço público ou indivíduos. Isso quer dizer que todos possuem instrumentos punitivos e que ameaçam a estabilidade dos cargos, fazendo com que dois fatores se mostrem presentes nelas.

Sobre os instrumentos ligados a avaliação de desempenho e bonificação, o corte feito na seleção de casos faz com que haja um padrão entre as organizações analisadas. A seleção foi feita com base nas entidades listadas como estando submetidas ao Sistema de Avaliação de Desempenho da SAD PE, que faz parte do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Governo do Estado de Pernambuco. O primeiro garante um instrumento de avaliação de desempenho focado na “*análise sistemática do desempenho do servidor em função das atividades que realiza, das metas estabelecidas, dos resultados alcançados e do seu potencial de desenvolvimento*”³⁵. O artigo 6 do Decreto nº 38.297 tem por função definir os critérios de avaliação, entre eles estão listadas coisas como responsabilidade, compromisso e foco em resultados. Esse sistema também estabelece que deva haver indicadores claros de progressos em direção aos resultados, ela é um instrumento válido para o quinto fator da segunda dimensão.

O Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) de acordo com a Lei Complementar Nº 84 tem como objetivo: “*dinamizar a estrutura das carreiras dos servidores, destacando a sua profissionalização, valorização e qualificação, elevando a auto-estima de forma adequada, visando à melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade*”. Ele é um instrumento que visa por meio da avaliação a valorização do servidor produtivo. Os resultados da avaliação de desempenho são essenciais na progressão dos burocratas e garantem gratificações dos servidores, pequenos valores somados aos seus salários que podem ser perdidos mediante a uma má avaliação. Ou seja, as gratificações são os prêmios/incentivos dados a agentes de performance adequada.

Sobre esses dois fatores, apenas duas organizações são divergentes e não apresentam os dois. Primeiramente a o Caso das que não participam do Sistema de Avaliação de Desempenho da SAD PE, a AD DIPER, a UPE Educação e o CONDEPE. Os dois primeiros apresentam sistemas de avaliação próprios e com indicadores claros e mensuráveis, ou seja, são avaliações palpáveis e funcionais das atividades desempenhadas em busca dos fins da agência, ambos também estão submetidos ao PCCV. O CONDEPE por sua vez, não teve em seus documentos nenhum instrumento de avaliação de desempenho encontrado, consequentemente, não é possível realizar a

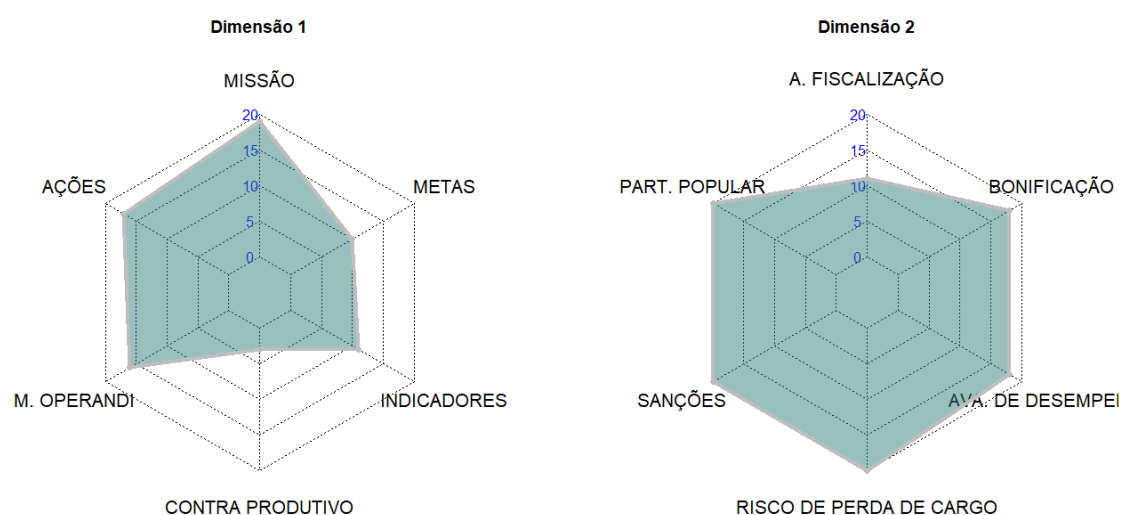
³⁵ Trecho do Decreto nº 38.297, que estabelece o Sistema de Avaliação de Desempenho.

bonificação sem um monitoramento dos rendimentos dos seus burocratas, logo nenhum dos dois instrumentos foi pontuado como presente.

O caso mais curioso, entretanto, foi o da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE), que mesmo listada como submetida ao sistema da SAD PE, não possui avaliação. Ao entrar em contato com os órgãos por meio da Ouvidoria Geral do Estado, solicitando dados e documentos sobre a avaliação de desempenho, a resposta foi um ofício no qual era informado que não era realizada a avaliação. Consequentemente, também sem um instrumento de avaliação, foi codificado na tabela de resultados que não havia um de bonificação.

Para ilustrar o que foi descrito nesta subseção estão dispostas no texto a Figura 4.3 e a Figura 4.4³⁶. A primeira com gráficos de radar que mostram quantos dos órgãos analisados possuem determinada ferramenta. A Figura 4.4 contém gráficos de barras que mostram em ordem crescente os scores atingidos por cada órgão nas duas dimensões analisadas.

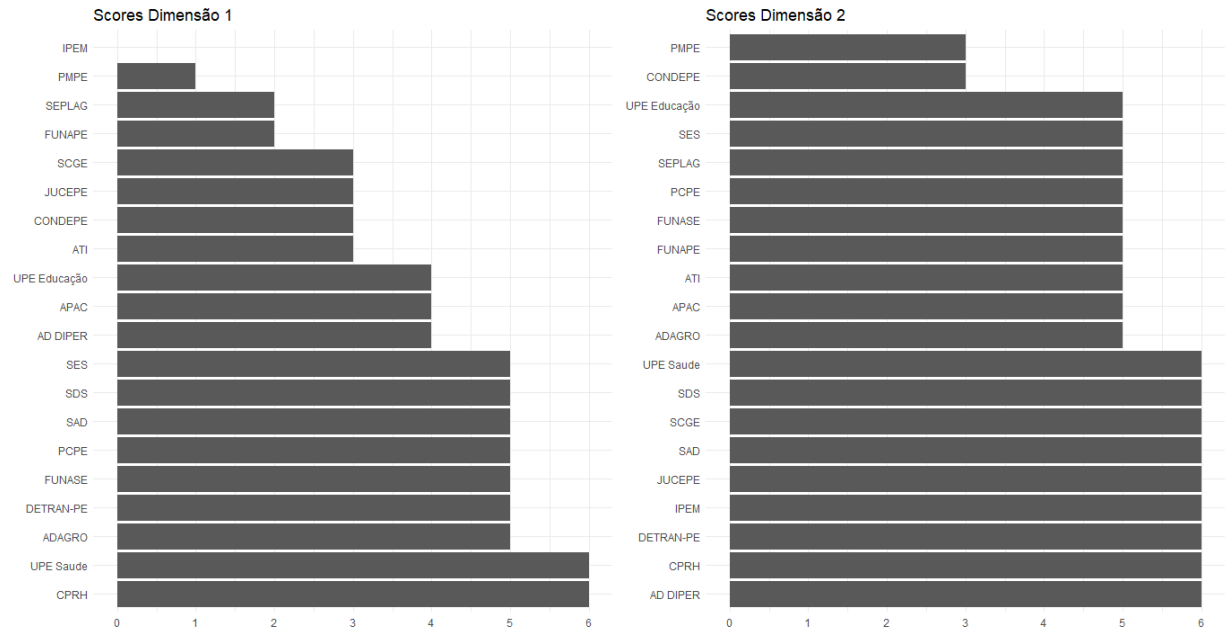
Figura 4 - Ferramentas identificada



Fonte: Elaboração do autor

³⁶ O Anexo C contém duas tabelas que esmiúçam o que é mostrado nestas figuras. Contendo nelas quais órgãos têm determinadas ferramentas.

Figura 5 - Scores por órgão



Fonte: Elaboração do autor

4.3.1 Classificação na Tipologia

A Tabela 4.3 tem como objetivos primeiramente codificar se as pontuações nas dimensões são altas ou baixas de acordo com os scores das tabelas 4.1 e 4.2. Sendo uma classificação alta quando um score é maior que 3. Com base nisso será determinado o tipo de organização com base na Tabela 3.1 do capítulo anterior.

Tabela 3 - Classificação das organizações

ÓRGÃO	Determinação dos Serviços	Incentivos e Garantias	TIPO
AD DIPER	Alta	Alta	2B
ADAGRO	Alta	Alta	2B
APAC	Alta	Alta	2B
ATI	Baixa	Alta	2A
CONDEPE	Baixa	Baixa	1A
CPRH	Alta	Alta	2B
DETRAN-PE	Alta	Alta	2B

FUNAPE	Baixa	Alta	2A
FUNASE	Alta	Alta	2B
IPEM	Baixa	Alta	2A
JUCEPE	Baixa	Alta	2A
PCPE	Alta	Alta	2B
PMPE	Baixa	Baixa	1A
SAD	Alta	Alta	2B
SCGE	Baixa	Alta	2A
SDS	Alta	Alta	2B
SEPLAG	Baixa	Alta	2A
SES	Alta	Alta	2B
UPE Educação	Alta	Alta	2B
UPE Saúde	Alta	Alta	2B

Fonte: Elaboração do autor

No total dos 20 órgãos analisados, no que diz respeito à primeira dimensão 12 possuem instrumentos que tornam garantem um alto nível de determinação dos serviços, quanto 8 estão com baixos níveis no que diz respeito a esse aspecto. Na segunda dimensão, temos que apenas 2 têm níveis baixos de instrumentos voltados ao incentivo e a garantia de conformidade, contra outras 18 que apresentam altos níveis nesse aspecto. Esse segundo ponto contribui para que grande maioria das organizações seja classificada entre as categorias 2A e 2B, sendo respectivamente 6 de um tipo e 12 do outro. Há apenas 2 organizações do tipo 1A, o CONDEPE, que não apresenta nem instrumentos que permitam altos níveis de determinação de serviços, ou que visem garantir a conformidade com as diretrizes formais, e a PMPE, uma instituição militar, cujo não foram localizados nos documentos ferramentas formais para a fiscalização e foi identificado que não há avaliação, consequentemente não há premiação com base nessa. Nenhuma das organizações foi categorizada no Tipo 1B.

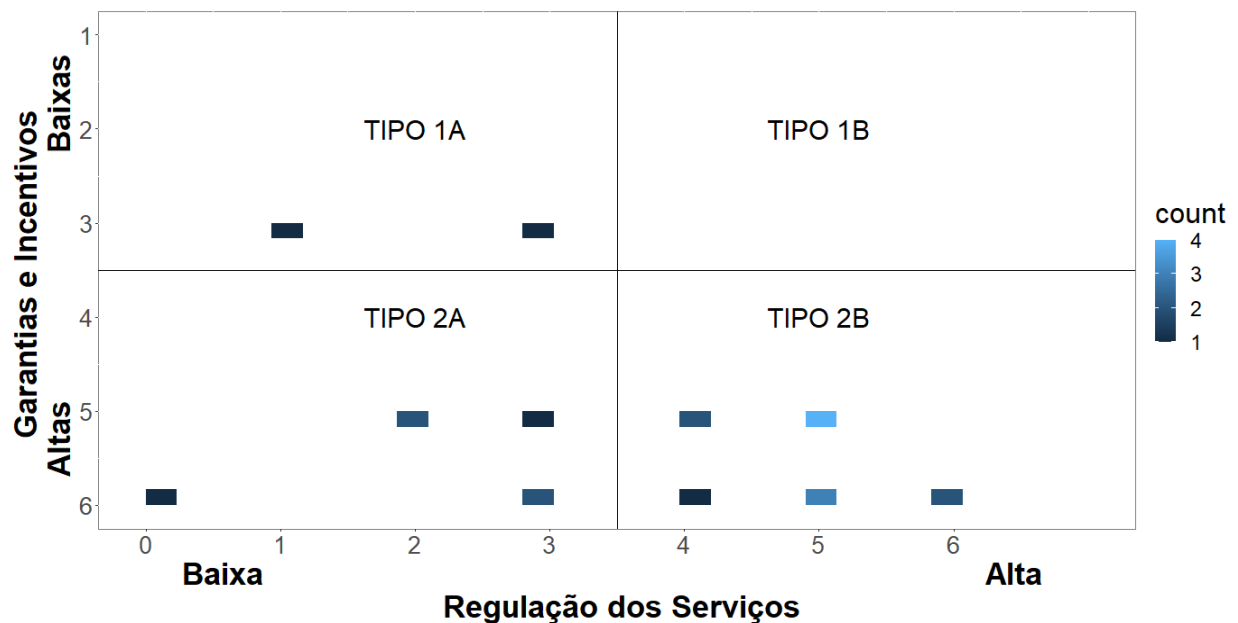
As tabelas 4.2 e 4.3 abaixo têm como função sumarizar a distribuição dos órgãos estudados dentro das categorias. A Imagem 4.5 por sua vez, visa apresentar um plano cartesiano utilizado para facilitar a visualização da categorização. Nele é importante salientar primeiramente que o eixo Y está invertido, estando os maiores valores na parte inferior. Também na imagem pode-se notar que quanto mais clara a cor do retângulo, maior o número de organizações que possuem scores que as colocam naquela posição do gráfico.

Tabela 4 - Frequência de níveis nas dimensões

	Determinação dos Serviços	Incentivos e Garantias
Baixos	8	2
Altos	12	18

Fonte: Elaboração do autor

Figura 6 - Plano Cartesiano de Categorização



Fonte: Elaboração do autor

Tabela 5 - Frequência de categorias

Categoria	Número de Ocorrências
1A	2
1B	0
2A	6
2B	12

Fonte: Elaboração do autor

4.4 Considerações Finais

Esse capítulo tem como sua proposta central mostrar a aplicabilidade da tipologia das organizações burocráticas construída no capítulo 3. Uma tipologia pensada com base em estudos a respeito de modelos gerenciais, que focam no controle do comportamento dos agentes. É um estudo sobre ferramentas que tem como objetivo produzir fatores que garantem maior performance por meio da determinação dos serviços e das garantias de conformidade com esses.

Para a aplicação de um *framework* estabelecido na seção 3.3 foi selecionado como um estudo de caso de caráter exploratório o Governo do Estado de Pernambuco, analisando 20 agências que compõem o Poder Executivo do estado. Sua escolha se deu devido a existência do Sistema de Avaliação de Desempenho da Secretaria de Administração (SAD PE), pois esse é capaz de condensar em alguns documentos os fatores que se visa observar, ou seja, é mais fácil a identificação da presença ou ausência dos instrumentos. De maneira geral, a escolha do caso se dá, pois, a estrutura do governo torna a análise mais facilitada.

Foi feito o uso de técnicas de mineração de texto utilizando os softwares Foxit PDF e RStudio. Com base nos dicionários e indicadores expostos no Quadro 4.2 foi feita a identificação dos instrumentos separadamente para cada organização.

No que se refere à primeira dimensão, a maioria (60%) dos documentos analisados apresentam altos níveis de determinação dos serviços, ou seja, os serviços são bem definidos. Porém a maioria delas não apresenta muitos instrumentos voltados ao controle das externalidades negativas da discricionariedade, não há delimitações e proibições. Há bem estabelecido as funções que os burocratas devem realizar, mas seus limites não são claros. Não há defesas contra *modus operandi* contra produtivos ou estão escritos de maneira clara o que seriam desvios de conduta.

Essa é uma vulnerabilidade da grande parte dos órgãos analisados. Apenas a CPRH e a UPE Saúde são plenas nessa dimensão, tendo um score máximo (6).

Mas é comum haver missões muito claras e ações bem definidas em direção a elas. Também é comum a presença de indicadores para mensurar a performance e metas a serem atingidas. No geral, é notável o foco que se dá aos fins, esses são bem delimitados e observados.

Quanto a segunda dimensão, na maioria dos órgãos as disposições gerais para todos os servidores do estado servem para dar alguma base, isso somado ao fato do estudo ter feito um corte de acordo com o Sistema da Avaliação de Desempenho da SAD PE, faz com que haja muitos órgãos com altos níveis de incentivos e garantias a conformidade. Há claramente uma força estrutural nas bases do funcionalismo público no que se refere a essa dimensão, mas ela sozinha não garante que as organizações apresentem altos níveis. Exemplos disso são o CONDEPE e a AD DIPER, que não estão submetidas ao sistema da SAD PE, a primeira é fraca no aspecto observado nessa dimensão e apenas as disposições gerais do estado não a sustentam para ser um tipo melhor de organização, a segunda possui algumas ferramentas próprias que elevam seu status.

Em outras palavras, sobre a segunda dimensão, conclui-se que há uma boa base para as organizações de instrumentos. Uma metáfora plausível é que as diretrizes gerais dão um pacote inicial de qualidade, mas ainda faltam poucas ferramentas para o conjunto ser bom.

O capítulo tem como sua maior contribuição para o trabalho mostrar a plausibilidade e exequibilidade da tipologia e do *framework* proposto para a categorização nela. Essa aplicabilidade mostra que o estudo dessa estrutura dessa maneira produz achados interessantes e que há utilidade científica para o que foi desenvolvido no capítulo anterior. Em outras palavras, foi dada validade ao que foi desenvolvido.

5. CONCLUSÕES

Primeiramente foi apresentado o conceito de burocracia. Esse tipo de organização foi tratado como algo político que tem por função fazer acontecer a ação do estado. Por meio das políticas públicas os burocratas são responsáveis pela penetração social e alteração do status quo. (BLAU, 1956; CARRIGAN; COGLIANESE, 2011; DALAND, 1969; WILSON, 1989). São estruturas hierárquicas que tem como objetivo entregar um produto à sociedade.

Ao longo dos anos os modelos burocráticos evoluíram. Para compensar esses problemas do modelo weberiano, atualmente existe o modelo gerencial, esse que tem como seu principal foco o controle das ações dos agentes (BRESSER-PEREIRA, 1998a), levando em consideração que os agentes são autointeressados (OLIVEIRA, 2007). Para lidar com essas questões eles têm dois pilares, o primeiro é a regulação, determinar regras que estabeleçam os fins e procedimentos, além de outra gama de fatores com foco em lidar com a discricionariedade (BARROSO, 2005; FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Outro pilar são instituições voltadas a garantir conformidade com as regras e procedimentos (KAUFMAN, 1960; PIRES, 2013). Nos modelos gerenciais há uma preocupação com a performance, tornar a máquina pública mais eficiente e eficaz (BREHM; GATES, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1996a; KETTL, 1998; PRZEWORSKI, 1998).

Foi necessário esmiuçar os modelos gerenciais com base nos seus pilares, esses que se tornaram dimensões para a tipologia desenvolvida no capítulo 3. Esses pilares apresentam características e ferramentas desse tipo de gestão e maneira de analisar a burocracia pública. Uma ampla revisão de literatura deu base para que fosse possível responder a pergunta de pesquisa central a respeito de como identificar ferramentas institucionais voltadas à gestão nesse tipo de organização.

O primeiro pilar foi colocado como uma dimensão voltada à determinação dos serviços, nela foram levantados pontos principalmente, em relação a importância de ter uma missão clara, ações voltadas a esse fim, maneiras de se mensurar o progresso e metas a serem atingidas (KETTL, 1998, WILSON, 1989). Somando a isso veio a questão da discricionariedade, que tanto pode ser algo negativo como positivo (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2012), foi estabelecido que há importância de haver *modus operandi* bem definidos, mas também que era importante estar claro aquilo que os funcionários não devem fazer. Ao não ter esses fatores a organização está suscetível a uma série de riscos ao seu funcionamento, os principais deles são a dificuldade dos

burocratas em entender aquilo que deve ser feito (BREHM; GATES, 1993; DALEY et al, 2007; WILSON, 1989) e a corrupção dessas organizações (SELZNICK, 1960).

Na outra dimensão, o pilar de garantias o foco são instrumentos que podem impedir a captura dessas agências por interesses individuais (SELZNICK, 1960), desvios de conduta que sejam contra produtivos (LOTTA; PIRES, 2019), o combate a assimetria de informação (FRIED et al, 2010) e incentivos positivos que resultam em maiores rendimentos por parte dos burocratas (PIRES, 2013). A segunda dimensão, sobre incentivos e garantias, levanta pontos como a *accountability*, as sanções punitivas, a avaliação de desempenho e premiação dos agentes para que se possam ter ferramentas de incentivo à conformidade com o que está definido na primeira dimensão. O foco é tornar a burocracia mais assertiva e incrementar sua performance.

O resultado é a tipologia apresentada no Quadro 3.4. Com quatro categorias baseadas em ter instrumentos que garantam altos ou baixos níveis nas dimensões colocadas. Fundamentadas nos estudos sobre organizações burocráticas, foram postos pontos fortes e as vulnerabilidades de cada tipo. Há por exemplos, os extremos Tipos 1A e 2B, o primeiro tem ambas as dimensões em níveis baixos, vulnerável à corrupção, desvios, baixos rendimentos e todos os outros fatores negativos que acompanham a falta dos instrumentos. Ao contrário, as organizações do Tipo 2B apresentam altos níveis em ambas as dimensões, mesmo não sendo perfeitas, estão menos suscetíveis a uma série de problemas pois têm meios para lidar com eles.

Para poder usar-se de tal tipologia é elaborado um *framework* com base na mineração de texto, técnicas são pensadas para a recuperação de informações relevantes de dados textuais não estruturados (IGNATOW; MIHALCEA, 2016; MORAIS; AMBRÓSIO, 2007). Seu uso se dá para que seja identificada a presença de ferramentas nos textos que estabelecem uma agência governamental, isso que servirá na construção de um score que definirá se há altos ou baixos níveis para as dimensões e por meio da posição em um plano cartesiano, definirá sua categoria.

Para exemplificar sua aplicação, foram selecionados alguns órgãos que compõem o Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco. A seleção se deu com base no Sistema de Avaliação de Desempenho da Secretaria de Administração, que devido às suas características facilita a análise. Com base nos identificadores e dicionários apresentados no Quadro 4.2, foi seguido o *framework* utilizando os softwares Foxit PDF e RStudio. Foram analisadas 20 organizações com base em 102 documentos distintos.

Os resultados colocam que grande parte dos órgãos presentes no estudo são da categoria 2B (12 das 20). Os achados mais interessantes dizem respeito à procura dos instrumentos e construção dos scores. Enquanto para a primeira dimensão, era comum não haver os proibitivos, ou seja, não estavam escritas maneiras das quais os agentes não deveriam realizar seus trabalhos, fazendo com que não houvesse muitas limitações à discricionariedade.

Esses resultados são a resposta à pergunta central deste trabalho. A distribuição das ferramentas utilizadas pelos órgãos analisados apresenta instrumentos preocupados em determinar os fins e observar o progresso em direção aos mesmos. Na segunda dimensão, as prerrogativas que servem a todas dão certo score, mas não o suficiente para atingir altos níveis, é bom o suficiente para que não haja necessidade de muitas ferramentas próprias para mudar de categoria. Das agências analisadas as principais faltas são referentes a fiscalização dos agentes.

Os conhecimentos construídos aqui são úteis em termos de revisão de literatura, estudos acerca de organizações burocráticas e o mapeamento das ferramentas presentes em órgãos que compõem o Governo Estadual de Pernambuco. Mostrando que o processo de categorização pode ser útil para mostrar os pontos fortes e possíveis vulnerabilidades das agências analisadas. Esse trabalho servir de manual de uma ferramenta de diagnóstico de possíveis falhas estruturais. A tipologia e seu framework preenchem uma lacuna de ferramentas de identificação de estruturas-chaves para o bom desempenho de agências governamentais.

Na tipologia há um viés institucionalista, que faz com que o observado sejam as ferramentas em uma organização, quais defesas foram estabelecidas de forma formal para que o trabalho seja bem-feito, não o trabalho em si. Outra limitação teórica é que foi feita uma escolha de deixar de lado no estudo categorias relacionadas ao direito administrativo. A pesquisa está limitada devido à abordagem de estudo de caso, não permitindo generalizar seus resultados.

É importante salientar que só foram parte do banco de dados documentos públicos ou cedidos pelos órgãos, fazendo com que nem todas as entidades do Governo do Estado de Pernambuco tenham sido estudadas. A ausência de legislações referentes a cargos específicos que não foram possíveis de serem coletadas cria uma limitação, pois só foi possível analisar diretrizes gerais dos órgãos. De limitações técnicas, o uso do RStudio para o trabalho com dados textuais exige um computador potente para que os resultados sejam obtidos de maneira mais eficiente.

Dadas essas questões surge uma agenda de pesquisa pensada na aplicação da tipologia com uma metodologia distinta que observe a implementação factual, a inclusão das categorias do direito

administrativo e como elas podem impactar nas ferramentas que este trabalho explora, uma necessidade de uma coleta mais ampla de dados e o desenvolvimento de um programa computacional mais leve para seu *framework*³⁷, respectivamente.

³⁷ Está sendo desenvolvido pelo autor um programa com a linguagem de programação Python, mais pensada para o trabalho com dados textuais, cujo produto final tenha uma interface mais amigável para uso de terceiros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Fundação Getulio Vargas Editora, 1998.
- ADAMS, Douglas. O guia do mochileiro das galáxias. Arqueiro, 2009.
- AGGARWAL, Charu C.; ZHAI, ChengXiang (Ed.). Mining text data. Springer Science & Business Media, 2012.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação & Sociedade, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. 2015.
- BICHIR, Renata. PARA ALÉM DA “FRACASSOMANIA”: OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS, p. 23. 2020
- BLAU, Peter M. Bureaucracy in modern society. 1956.
- BOUSSALIS, Constantine; FELDMAN, Yuval; SMITH, Henry E. Experimental analysis of the effect of standards on compliance and performance. Regulation & Governance, v. 12, n. 2, p. 277-298, 2018.
- BRAMS, Steven J. Game theory and politics. Courier Corporation, 2011.
- BREHM, John; GATES, Scott. Donut shops and speed traps: Evaluating models of supervision on police behavior. American Journal of Political Science, p. 555-581, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Fundacao Getulio Vargas Editora, 1998a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Fundacao Getulio Vargas Editora, 1998.b
- CARAMANI, Daniele (3ª Ed.). Comparative politics. Oxford University Press, 2014.
- CARRIGAN, Christopher; COGLIANESE, Cary. The politics of regulation: From new institutionalism to new governance. Annual Review of Political Science, v. 14, 2011.
- DALAND, Robert T. A administração pública como ciência política no contexto brasileiro. Revista de Administração Pública, v. 3, n. 2, p. 73-94, 1969.
- DALAND, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. Revista de Administração Pública, v. 7, n. 4, p. 5-34, 1973.

DALAND, Robert T. Development administration and the Brazilian political system. *Western Political Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 325-339, 1968.

DALEY, Dorothy M.; HAIDER-MARKEL, Donald P.; WHITFORD, Andrew B. Checks, balances, and the cost of regulation: Evidence from the American states. *Political Research Quarterly*, v. 60, n. 4, p. 696-706, 2007.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. 1967.

DUBOIS, Vincent. *POLÍTICAS NO GUICHÊ, POLÍTICAS DO GUICHÊ 1, 2. Implementando Desigualdades*, p. 105, 2019.

EVANS, Peter et al. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, v. 5, n. 9, 2003.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, p. 748-765, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Editora PUC Minas, 2012.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. 2018.

FITTIPALDI, Ítalo. Razões da fragmentação das políticas de reforma administrativa no setor público: um estudo de caso sobre a experiência recente de Pernambuco. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

FRIED, Brian J.; LAGUNES, Paul; VENKATARAMANI, Atheendar. Corruption and inequality at the crossroad: A multimethod study of bribery and discrimination in Latin America. *Latin American Research Review*, p. 76-97, 2010.

FUKUYAMA, F. What is Governance? Centre for Global Development. Working Paper Series 314, 2013.

GIBBONS, Robert. Incentives in organizations. *Journal of economic perspectives*, v. 12, n. 4, p. 115-132, 1998.

GOFEN, Anat et al. Negotiated compliance at the street level: Personalizing immunization in England, Israel and Sweden. *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 195-209, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

GONÇALVES, Danilo. Explorando o debate sustentável: Um mapa de como a Ciência Política estuda Sustentabilidade. In: VIII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE,

2019, Recife, Pernambuco. VIII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE: Anais do Seminário, v. 1. p. 671-690. 2019.

GUPTA, Joyeeta. Global sustainable development governance: Institutional challenges from a theoretical perspective. *International Environmental Agreements*, v. 2, n. 4, p. 361-388, 2002.

HARGROVE, Erwin C. *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Urban Inst Pr, 1975.

HOPPER, JoyAnna S. The regulation of combination: The implications of combining natural resource conservation and environmental protection. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 105-124, 2017.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

HYUN, Christopher; POST, Alison E.; RAY, Isha. Frontline worker compliance with transparency reforms: Barriers posed by family and financial responsibilities. *Governance*, v. 31, n. 1, p. 65-83, 2018.

IGNATOW, Gabe; MIHALCEA, Rada. *Text mining: A guidebook for the social sciences*. Sage Publications, 2016.

KAUFMAN, Herbert. *The forest ranger: A study in administration behavior*. Resources for the Future, 1960.

KETTL, Donald F. *A revolução global: reforma da administração do setor público. Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Fundação Getulio Vargas Editora, 1998.

LIPSET, Seymour Martin. *Agrarian socialism: the Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan: a study in political sociology*. Univ of California Press, 1971.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 20-49, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. 2014.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. 1997.

MAY, Peter J.; WINTER, Søren C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 3, p. 453-476, 2007.

MORAIS, Edison Andrade Martins; AMBRÓSIO, Ana Paula L. Mineração de textos. Relatório Técnico–Instituto de Informática (UFG), 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia. Brasiliense, 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. 2007.

OLSEN, Johan P. Democratic accountability, political order, and change: Exploring accountability processes in an era of European transformation. Oxford University Press, 2017.

OLSON, Mancur; FERNANDEZ, Fábio. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Edusp, 1999.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração de Pernambuco. Caderno de Orientação: Processo de Avaliação de Desempenho. Recife, 2014

PETERS, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (London; New York: Pinter). 1999.

PIRES, Roberto RC. The organizational basis of rewarding regulation: Contingency, flexibility, and accountability in the Brazilian labor inspectorate. *Politics & Society*, v. 41, n. 4, p. 621-646, 2013.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: COMPARANDO PERSPECTIVAS DE ANÁLISE 1. Implementando Desigualdades, p. 127, 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Fundação Getulio Vargas Editora, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 40, n. 2, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado 1990-2010. Pernambuco: Editora UFPE, 2016.

ROBREDO, Jaime; CUNHA, Murilo Bastos da. Aplicação de técnicas infométricas para identificar a abrangência do léxico básico que caracteriza os processos de indexação e recuperação da informação. *Ciência da informação*, v. 27, n. 1, p. 0-0, 1998.

SCHWARTZ, Jonathan Aaron. Compliance with environmental policies in China, the role of state capacity. 2001. Tese de Doutorado. National Library of Canada= Bibliothèque nationale du Canada.

SELZNICK, Philip. TVA and the grass roots: A study of politics and organization. Univ of California Press, 1980.

SIDDIKI, Saba; BASURTO, Xavier; WEIBLE, Christopher M. Using the institutional grammar tool to understand regulatory compliance: The case of Colorado aquaculture. *Regulation & Governance*, v. 6, n. 2, p. 167-188, 2012.

SILGE, Julia; ROBINSON, David. Text mining with R: A tidy approach. "O'Reilly Media, Inc.", 2017.

SOUZA, Celina Maria. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, v. 26, n. 3, p. 15-35, 1992.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Fundacao Getulio Vargas Editora, 1998.

TENDLER, Judith; FREEDHEIM, Sara. Trust in a rent-seeking world: health and government transformed in Northeast Brazil. *World Development*, v. 22, n. 12, p. 1771-1791, 1994.

VAN ROOIJ, Benjamin; YAN, Huiqi; VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Symmetric and Asymmetric Motivations for Compliance and Violation: A Crisp Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) of Chinese farmers. *Regulation & Governance*, 2015.

WANG, Zhen. Using the Performance Evaluation System to Combat Corruption: Promises and Challenges. *Chinese Political Science Review*, v. 3, n. 4, p. 389-410, 2018.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1922.

WEBER, Max. The theory of social and economic organization. Simon and Schuster, 2009.

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

WIVES, Leandro Krug. Tecnologias de descoberta de conhecimento em textos aplicadas à inteligência competitiva. Exame de Qualificação EQ-069, PPGC-UFRGS, v. 18, 2002.

YIN, Robert K. Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos. Bookman editora, 2001.

ANEXO A - Transparência e replicabilidade

- Link 1: <https://www.lai.pe.gov.br/>
- Link 2: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/ouvidoria/fale-conosco>
- Link 3: <https://osf.io/rvnbz/>
- Link 4: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez16.periodicos.capes.gov.br/index.php?>

No Link 1 acima é possível encontrar todos os documentos públicos utilizados neste trabalho. Basta acessar as páginas dos órgãos, as seções “Competências”, “Programas e ações” e “Servidores” contém a maioria dos documentos utilizados. Para os demais documentos é necessário entrar em contato com os departamentos de Recursos Humanos dos órgãos, o que pode ser feito pelo Link 2, por meio de uma manifestação à Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco. No Link 3 estão presentes os scripts em R utilizados para todas as análises feitas no software RStudio. No link 3 também estão os dados utilizados na bibliometria feita no capítulo 2, porém esses dados também podem ser obtidos no portal do Web of Science (Uma base que pode ser acessada pelo Portal de Periódicos Capes no Link 4) utilizando o termo “*Bureaucracy*” em sua ferramenta de busca.

ANEXO B - Quadros Sintéticos

TIPOLOGIAS DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS			
Dimensões da tipologia	Autor	Síntese	Principais críticas
<i>Outputs + outcomes</i>	Wilson (1989)	Baseia-se na ideia de que os burocratas precisam estar bem informados e ter de maneira clara e mensurável os fins e objetivos dos seus serviços para que haja maior conformidade e consequentemente, melhor desempenho.	Não lida com questões como accountability e o controle dos agentes burocráticos. Também não dá o foco aos fins da agência, já que mais de um meio pode ser igualmente produtivo e há a questão da adaptabilidade.
Flexibilidade + Accountability	Pires (2013)	Foca na adaptabilidade regulada dos agentes, partindo da premissa que devem ter liberdade na	Na contramão da questão da adaptabilidade na tipologia anterior, essa assume que uma grande

		implementação dos seus serviços, mas sem abrir mão da vigilância. Quando há alta flexibilidade e alto accountability os agentes serão mais eficientes em resolver implementar os serviços.	flexibilidade da regulação é sempre positiva. Mas esquece que pode abrir caminho para meios contra produtivos e uma fiscalização arbitrária e subjetiva
Regulação dos serviços + Garantias e incentivos a conformidade	Gonçalves (2021) Original desta dissertação	Unindo pontos das anteriores, lida tanto com quão claros e bem definidos são os serviços, focando nos fins das agências, sem deixar de lado a discricionariedade mas com a preocupação de que ela reverbere em algo negativo. O outro ponto é que observar o accountability como ferramenta no combate a assimetria de informação, e também os incentivos que se pode ter a partir disso. A teoria é acompanhada de um <i>framework</i> que permite a observação de características e classificação.	Viés institucionalista, que só permite a observação das organizações e não dos agentes. Também limita as instituições e características formais que foram pensadas para a implementação, mas não observa instituições informais, ou a implementação em si.

ESTUDOS EMPÍRICOS	
Autores	Síntese de contribuições
Boussalis, Feldman e Smith (2018)	Testada a hipótese de que a “combinação de especificidade e monitoramento promove a conformidade, mas prejudica o desempenho e a confiança, enquanto a combinação de especificidade e boa fé melhora tanto os aspectos informativos de definição de metas de especificidade quanto o senso de comprometimento das pessoas”. Seus principais achados foram que “a especificidade aumenta o desempenho em relação à vaga condição padrão”.
Brehm e Gates (1993)	O texto tenta observar os incentivos para compliance ou desvios. As conclusões finais, dando foco às redes de comunicação entre os burocratas que determinam os fins e meios estão relacionados aos seus serviços, mostram a importância tanto das relações entre agentes e supervisores, as recompensas que isso gera e por fim das relações entre os agentes em si.
Daland (1968)	Um estudo de caso focado na cultura burocrática brasileira. Mostra como Tá bagunçado, não ter estabilidade, os objetivos não são claros deixa a máquina pública vulnerável a patrimonialismo e que reproduz um sistema de governo que vai de elite para elite.

Daland (1973)	O texto foca em como pensam os burocratas brasileiros e como as mudanças ideológicas do Regime Ditatorial os afetam. Há uma série de entrevistas com burocratas cujos principais achados são que servidores brasileiros parecem ter uma aversão a seguir as regras e que muitas vezes não conformidade é vista como adaptação.
Daley, Haider-Markel e Whitford (2007)	O foco é que regulações mais estáveis tornam mais fácil o conhecimento das regras. As conclusões indicam que estabilidade, tendo usados os Pontos de Veto como proxy, tem um impacto nos custos de conformidade, portanto quanto mais estabilidade, maior conformidade regulatória.
Dubois (2019)	Demonstra como a falta de parâmetros de como atender no guichê faz com que a política seja entregue de maneira que afete negativamente seus resultados. Também atenta para a vulnerabilidade que uma discricionariedade não controlada pode trazer.
Evans e Rauch (1999)	Observam que profissionalização tem efeito positivo dentro do desempenho de agentes burocráticos.
Fried, Lagunes e Venkataramani (2010)	Analisa os agentes de trânsito da Cidade do México e como estes usam de seus valores e crenças para definir a aplicação do seu trabalho. Demonstra como a falta de melhores mecanismos de accountability abrem brecha para a corrupção dos agentes.
Gofen, Blomqvist, Needham, Warren e Winblad (2019)	O texto observa burocratas de nível de rua responsáveis pela vacinação de crianças, utilizando-se de entrevistas para ver a questão da conformidade com as diretrizes da política. A principal contribuição aqui é mostrar a não conformidade com os outputs é necessária para a conformidade com os outcomes, ele foca apenas nos objetivos a agência. os meios são flexíveis
Kaufman (1960)	Extensivo estudo de caso sobre os agentes florestais americanos. Demonstra como seus manuais bem definidos e uma série de incentivos são essenciais para o desempenho exemplar desses burocratas.
Lipset (1971)	Demonstrar que quando não está bem descrito aquilo que não deve ser feito há maior risco de aparelhamento da máquina pública para que seus fins converjam em direção aos interesses pessoais dos indivíduos, invés do interesse público.
Marenco (2017)	O texto identifica o impacto da profissionalização das burocracias nas capacidades de implementação de políticas públicas.
Pires (2009)	A preocupação central é entender se há alguma relação entre estilos de implementação adotados por esses agentes e os resultados de uma política. Seus resultados indicam que sim, tendo observado estilos pedagógico, punitivo e combinado, cada um apresenta diferentes resultados, sendo o último o único que consegue gerar um cumprimento sustentável da lei regulatória aplicada pelos burocratas estudados.
Pires e Gomide (2018)	Ao observar se desenhos institucionais impactam os resultados da política pública, identifica que os mais fechados entregam mais resultados, desenhos mais

	politizados entregam mais inovação. Também observa que os desenhos mais politizados têm mais debate então precisam achar soluções que agradem a maioria da população e seus representantes políticos
Pires e Lotta (2019)	Dentre os casos observados, o de maior foco demonstra como a discricionariedade do burocrata responsável pelo atendimento em um programa social foi permeada por seus valores e crenças, afetando negativamente o serviço. Mostra como meios de implementação contra produtivos podem ser originados da discricionariedade.
Pó e Abrucio (2006)	O artigo tem como objetivo observar as diferenças entre as estruturas voltadas ao accountability em uma série de agências. Suas principais contribuições são o entendimento do que causa essas diferenças e como elas impactam nos resultados obtidos pelas agências.
Rezende (2016)	Explora padrão das intervenções econômicas e sociais do Estado, nas sociedades contemporâneas. Demonstra como houve mudança no padrão de gastos dos Estados em decorrência do aumento da complexidade desses atores, e que os governos foram adquirindo novas funções.
Selznick (1980)	Mostrar a captação da máquina pública por interesses privados, quando há lacunas que permitem que os objetivos das agências sejam mesclados com os interesses privados.
Tendler e Freedheim (1994)	Estudo de caso sobre os agentes de saúde no Ceará. Seus principais achados dizem respeito ao impacto de um desenho de política pública pensando em combater questões como o clientelismo e como os agentes desenvolveram procedimentos, como ajudar mães com crianças e fazer curativos, para que os fins de informar a população e coletar dados fossem devidamente atingidos.
Wang (2108)	Observa como a reformulação nas regras e instituições foi essencial no aumento do desempenho das políticas anticorrupção na China. O desenvolvimento de um sistema de avaliação que fez com que fosse melhor determinado quais eram os trabalhos a serem realizados, foi um dos principais fatores do melhor desempenho dessas políticas

ANEXO C - Tabelas extras

Tabela c.1 - Documentos por grupo

Grupo	Número de documentos	Porcentagem
Legislação	43	41,2%
Manuais	15	14,7%
Relatórios	20	19,6%

Complementares	24	24,5%
Total	102	100%

Fonte: Elaboração do autor

Tabela c.2 - Documentos por Órgão³⁸

Órgão	Número de documentos
AD DIPER	6
ADAGRO	4
APAC	4
ATI	8
CONDEPE	5
CPRH	7
DETRAN-PE	5
FUNAPE	4
FUNASE	7
IPEM	3
JUCEPE	7
PCPE	6
PMPE	4
SAD	6
SCGE	5
SDS	6
SEPLAG	6
SES	6
UPE Educação	7
UPE Saúde	4
Todos	3

³⁸ É importante pontuar que alguns desses documentos do grupo de legislação foram utilizados para mais de uma entidade, portanto repetidos na conta. Um total de 8, subtraídos ao fim da tabela.

Repetidos

-8

Total

102

Fonte: Elaboração do autor

Tabela c.3 - Dimensão 1: Determinação dos Serviços

ÓRGÃO	Missão	Ações Desempen- hadas	Modus Operandi	Limitaçõe s e proibições	Indicador	Metas	Score
AD DIPER	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	4
ADAGRO	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
APAC	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	4
ATI	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	3
CONDEPE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	3
CPRH	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
DETRAN- PE	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
FUNAPE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	3
FUNASE	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	4
IPEM	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0
JUCEPE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	3
PCPE	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
PMPE	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	1
SAD	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
SCGE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	3
SDS	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
SEPLAG	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	2
SES	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	5
UPE Educação	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	4
UPE Saúde	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6

Fonte: Elaboração do autor

Tabela c.4 - Dimensão 2: Incentivos e Garantias

ÓRGÃO	Accountability: Fiscalização	Accountability: Participação Popular	Punições	Ameaça a estabilidade e do cargo	Avaliação de Desempenho	Bonificação	Score
AD DIPER	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
ADAGRO	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
APAC	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
ATI	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
CONDEPE	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	3
CPRH	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
DETRAN- PE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
FUNAPE	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
FUNASE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
IPEM	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
JUCEPE	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
PCPE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
PMPE	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	3
SAD	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
SCGE	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
SDS	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
SEPLAG	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
SES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
UPE Educação	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5
UPE Saúde	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6

Fonte: Elaboração do autor