

# Repensando e testando o conceito e a mensuração de capacidade burocrática

Celina Souza

CRH/UFBA

Flavio Fontanelli

FGV-EBAPE

Seminário Internacional Construindo capacidades estatais: os desafios do serviço público civil contemporâneo

Brasília, 19-20 Setembro 2017

# Roteiro

- Dimensões de capacidades estatais
- Capacidade burocrática: conceito e mensuração a partir da moldura teórica proposta por Gary Goertz (*Social Science Concepts: a User's Guide*, 2006)
- Teste do conceito e da mensuração através de um Índice de Qualidade da Burocracia (IQB) federal brasileira
- Principais resultados do IQB
- Contribuições

## Capacidades estatais: Temas

Conceito abrangente e ambíguo e que envolve vários temas e dimensões

- Temas:

- Conflitos internos e externos
- Conflitos entre classes sociais e grupos de interesse
- Como as instituições afetam a economia
- Formação do Estado
- Regimes políticos
- Características burocráticas
- Organização administrativa etc

# Capacidades estatais: Dimensões

Relacionadas com o desenho da política:

- informacional,
- regras,
- aprovação legislativa,
- conciliação com interesses privados;
- legado de políticas prévias;
- aprendizagem

Relacionadas com a implementação:

- recursos financeiros,
- cobertura territorial e infraestrutural

A capacidade burocrática faz parte das duas dimensões

Capacidade burocrática pode predizer o que acontecerá com uma política pública

# Por que estudar capacidade burocrática?

A capacidade burocrática pode prever as possibilidades de implementação de políticas públicas

- Literatura sobre capacidades estatais e burocrática: Weber; Bringing the state back in; Evans e Rausch (1999; 2000); Sockpol; Mann, Peters.

Mas o que é capacidade burocrática?

- Literatura sobre construção de conceitos: Sartori (1984; 1970), Collier (1995) e Goertz (2006), i.e., iniciar uma investigação pela construção do conceito
  - Goertz: conceitos são teorias sobre os elementos constitutivos de um fenômeno, i.e., as características-chave de um fenômeno e as inter-relações entre essas características

Pesquisa: capacidade burocrática do governo federal em quatro políticas de desenvolvimento

- Fontes: Brasil: 19 agências; 29,000 registros.
- Dados coletados em 2013 e 2014

# Moldura teórica a partir de Goertz

- **Goertz:** conceitos são teorias sobre os elementos constitutivos de um fenômeno, i.e., as características-chave de um fenômeno e as inter-relações entre essas características
- *Conceito multinível e multidimensional*, i.e., como os componentes de um nível são combinados ou estruturados para produzir as dimensões relativas ao próximo nível
- 3 níveis:
  1. **Nível básico**
  2. **Nível secundário**
  3. **Nível de dimensões/indicadores (dados)**
- Os níveis básico e secundário formam a teoria do conceito. O nível 3 é composto por dados e estabelece a conexão com os 2 outros níveis para possibilitar a mensuração do conceito (quali e quanti)

# Conceito de capacidade burocrática ou de qualidade da burocracia

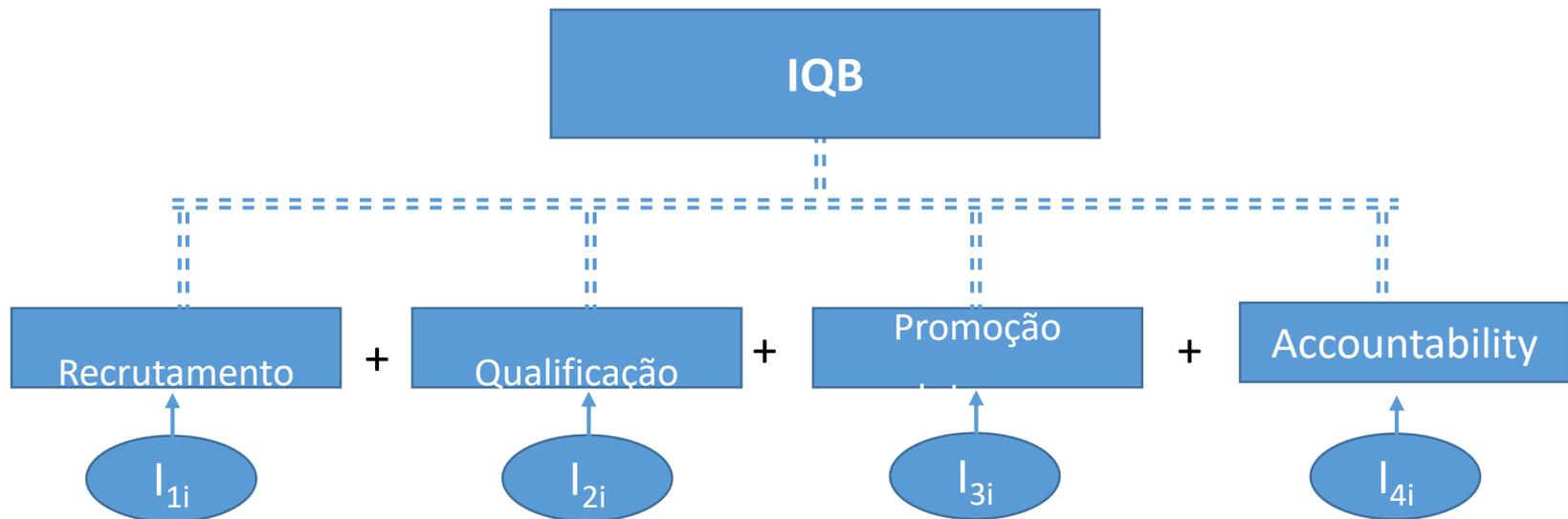
- Nível básico: capacidade de participar da formulação e de implementar políticas públicas
- Nível secundário: A qualidade burocrática pode ser conceituada quando diferentes combinações das seguintes condições estão presentes:
  - ✓ Recrutamento baseado no mérito
  - ✓ Carreiras de longo prazo e com previsibilidade
  - ✓ Regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias
  - ✓ Preenchimento de cargos seniores através de promoção interna de servidores concursados
  - ✓ Profissionais com formação de especialista ou generalista
  - ✓ Profissionais livres de influências externas
  - ✓ Burocracia regida por regras administrativas e legais (*accountability*)

# Mensuração

Escolhas metodológicas não são triviais:

- Como medir as diversas dimensões de capacidade burocrática
- Pesquisas sobre capacidade burocrática têm que ser comparadas - entre países, entre estados/municípios e/ou entre políticas públicas de uma mesma esfera de governo

# Conceito de qualidade burocrática na estrutura sugerida por Goertz (2006)



# IQB – Dimensões e Indicadores

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>
Recrutamento	Proporção de servidores com contratos temporários
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados de outras agências
Qualificação	Proporção de servidores generalistas (EPPGGs)
Qualificação	Proporção de servidores especialistas
Promoção interna	Ocupação de cargos em comissão por servidores de carreira
Accountability	Proporção de servidores demitidos por processos administrativos

# Níveis secundário e de dados

Dimensão	Indicador	Cálculo
Recrutamento	IR1 Proporção de servidores com contratos temporários	Número de servidores com contratos temporários / total de servidores concursados
Recrutamento	IR2 Proporção de servidores requisitados	Número de servidores requisitados / total de servidores concursados
Qualificação	IF1 Proporção de servidores generalistas (EPPGGs)	Número de generalistas / total de servidores com nível universitário
Qualificação	IF2 Proporção de servidores especialistas	Número de especialistas / total de servidores com nível universitário
Promoção interna	IP1 Ocupação de cargos de confiança por servidores concursados	Número de servidores concursados em cargos de confiança / número total de cargos em comissão
Accountability	IA1 Proporção de servidores demitidos por processos administrativos	Número de servidores demitidos / número total de servidores

# Índice de Qualidade Burocrática (IQB) : Resultados

<b>Política</b>	<b>IQB</b>
Industrial	0.68
Inovação	0.66
Meio Ambiente	0.62
Infraestrutura	0.59

# IQB por dimensão

Dimensão	Indicador	Peso	Meio Ambiente	Industrial	Infraestrutura	Inovação
Recrutamento	IR1	0.2	0.504	0.007	0.226	0.039
Recrutamento	IR2	0.2	0.010	0.012	0.039	0.014
Qualificação	IF1	0.2	0.011	0.018	0.007	0.005
Qualificação	IF2	0.2	0.826	0.591	0.279	0.647
Promoção interna	IP1	0.1	1.220	1.196	1.588	0.973
Accountability	IA1	0.1	0.018	0.010	0.004	0.000
		<b>IQB</b>	<b>0.624</b>	<b>0.677</b>	<b>0.590</b>	<b>0.66</b>

# Principais resultados

- Capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre agências governamentais
- Burocracia profissional e weberiana constituída em menos de 20 anos
- Seleção de servidores baseada no mérito através de concursos competitivos
- Alto índice de qualidade burocrática em todas as dimensões, mas quando as dimensões são desagregadas por políticas e por agências, uma das características de uma burocracia profissional – existência de carreira estável – não é tão positiva quanto esperado
- A decisão de profissionalizar a burocracia foi tomada por atores políticos como um dos resultados da redemocratização

# Contribuições

- Teórica:
  - Teste da moldura teórica de Goetz (2006) baseada em 3 níveis para analisar um fenômeno social e uma instituição política, i.e., a burocracia e sua qualidade/profissionalização
  - Proposição de um conceito substantivo de qualidade burocrática (nível básico), que foi desagregado para produzir as dimensões do segundo nível (secundário) e a operacionalização do terceiro nível (dados).
  - Os 3 níveis foram combinados e inter-relacionados
- Empírica:
  - O IQB pode ser replicado para a análise de outras políticas e em outros países
  - O teste da moldura de Goetz pode contribuir para superar alguns dos problemas (abrangência e ambiguidade) do conceito de capacidade do Estado