

# **BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO E OCUPAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES EM COMISSÃO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

Danilo André Fuster



## BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO E OCUPAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES EM COMISSÃO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Danilo André Fuster

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma revisão da literatura recente sobre a burocracia de Alto Escalão, Médio Escalão e de Nível de Rua. Com base nessa revisão buscaremos verificar a influência desses agentes no processo de formulação e implementação das políticas públicas da Prefeitura do Município de São Paulo. Analisaremos através de um levantamento de dados quantitativos a distribuição dos cargos e função em comissão dentro da estrutura organizacional do município e como eles estão sendo ocupados: escolaridade e se são de livre provimento ou dentre servidores efetivos. Isso faz com que o papel desses servidores seja decisivo para a organização, pois eles refletem diretamente no processo de implementação, ou não, e nos resultados alcançados dos programas e serviços governamentais.

**Palavras-chave:** Burocracia, Alto Escalão, Médio Escalão, Nível de Rua, Prefeitura de São Paulo



## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a compreender as questões e desafios que caracterizam as escolhas dos cargos de livre nomeação dentro da estrutura da Prefeitura de São Paulo. A escolha para os cargos de livre nomeação não é importante apenas por causa da expressiva quantidade de cargos ou da posição relevante que parte significativa deles ocupa na estrutura do governo municipal. Ela é importante, principalmente, porque afeta diretamente a governabilidade e a governança do sistema político-administrativo brasileiro (OLIVIERI, 2007).

Os cargos em comissão servem como “moeda” política, da troca de cargos da estrutura governamental por apoio de vereadores e partidos políticos. Este é um mecanismo básico de funcionamento do nosso sistema político, que decorre do nosso presidencialismo de coalizão, ou seja, da necessidade de formar um governo baseado em uma coalizão de partidos, em função do sistema multipartidário brasileiro (ABRANCHES, 1988).

Porém, a nomeação para os cargos de direção é um dos principais instrumentos de controle do Presidente da República sobre a burocracia (WOOD & WATERMAN, 1991). Essa barganha política entre a troca de cargos em comissão em busca de uma governança por parte do Executivo pode afetar a capacidade do governo em seu controle em formular e implementar as políticas públicas. Fazendo com que a nomeação desses cargos seja de grande importância para a realização dos projetos do governo e que permaneçam politicamente alinhadas com os objetivos do chefe do Executivo.

É seguro dizermos que há décadas a literatura sobre implementação de políticas públicas já reconheceu a importância de um olhar para os atores presentes no processo, em complementação a abordagens de cunho mais institucional-estruturalista (Allison, 1969; Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Lipsky, 1980; Wilson, 1989 apud PIRES 2012).

Visto que a relevância do debate em questão, o artigo buscará segregar os cargos em comissão, segundo a literatura, em três níveis: Alto Escalão, Médio Escalão



e Nível de Rua. Dado que em cada um desses níveis a influência desses atores é diferente no ciclo das políticas públicas.

Partiremos com a descrição do conceito da burocracia de Max Weber, após trataremos as definições e influências dos burocratas de Alto Escalão, Médio Escalão e Nível de Rua.

Ao final, mapearemos a distribuição e dos cargos e funções em comissão dentro da estrutura organizacional da Prefeitura de São Paulo e como eles estão providos, se por servidores efetivos ou de livre nomeação.

## 2. BUROCRACIA

O modelo burocrático é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber. Ele em seu livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), publicado em 1922, analisou e sintetizou as principais características da teoria da burocracia. Na descrição elaborada por Max Weber sobre a burocracia, ele trouxe os modelos ideais típicos de dominação, identificando o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder é emanado através das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir desses elementos fundamentais da teoria weberiana derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo.

A impessoalidade prescreve que a relação entre todos os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras, pré-definidas através da linha hierárquica da organização. Os cargos de chefia dentro da organização têm a autoridade e responsabilidade para decidir e tomar as decisões. Eles representam formalmente a organização. Todavia, o modelo burocrático define claramente que esses postos de chefias pertencem à organização e não aos indivíduos que os ocupam. Assim, evitando que eles sejam apropriados por eles do prestígio, poder e eventuais outras vantagens que o cargo lhe traz.



A formalidade impõe deveres e responsabilidades a todos os indivíduos organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009). Para evitar ao máximo a benevolência do indivíduo na execução das rotinas. Todas as tarefas são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados.

Já o profissionalismo tem como premissa o critério do mérito como uma forma de justiça e impessoalidade. As atribuições de funções aos indivíduos são feitas por meio de uma competição justa, tendo como critério a avaliação das melhores capacidades técnicas e dos conhecimentos apresentados pelos candidatos a essas funções. Além disso, os indivíduos são alocados em cadeias de comando hierárquico pré-definidas, cabendo o cumprimento das tarefas definidas pelos superiores aos determinados. Isso faz com que, em tese, inclinações, paixões ou valores dos burocratas não interferissem no seu comportamento profissional. Uma vez que ele obedeceria às normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam.

O modelo burocrático já se tornou bastante difundido na Europa desde o século XVI nas organizações militares e religiosas. A disseminação do modelo organizacional burocrático nas administrações públicas ocorreu durante o século XX.

No Brasil a burocracia estatal começa a ser criada em meados da década de 30 do século passado,

“Fazíamos a crítica da administração patrimonialista iniciávamos sua substituição por uma administração pública burocrática” (BRESSER:2007).

## 2.1. BUROCRACIA DE ALTO ESCALÃO

Os burocratas de Alto Escalão são entendidos pela literatura como os que estão lotados em cargos e funções como sendo os classificamos os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política.



Isso é, os que estão localizados nos altos escalões da estrutura organizacional da instituição.

Os burocratas de Alto Escalão, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente, e não apenas tecnicamente, no sentido de escolher as prioridades do chefe do poder executivo e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

Segundo Abrucio e Loureiro, 1998, nos mostram a importância desses agentes dentro da administração pública e mais precisamente em como eles são ocupados:

“(…)é importante compreender, sob o ângulo do policymaker, a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário, existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis ajudam a explicar em grande parte a adoção de um determinado critério de distribuição dos postos no governo”

## 2.2. BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão (...) que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2012).

Apesar de ainda não terem grande destaque na literatura (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) os burocratas de médio escalão, assim como os de alto escalão e os burocratas de nível de rua, são importantes no desempenho das funções de transformações dos objetivos políticos e sociais em programas e projetos a serem executados pelos governos.

Antes, portanto, de discutirmos a importância desses atores dentro da administração pública, é preciso categorizar essa classe. Lotta (2014) nos traz que uma primeira conclusão que se pode extrair da literatura diz respeito à ambiguidade e à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio.



Para efeitos de simplificação e operacionalização, a autora traz a forma mais frequente de se definir um Burocrata de Médio Escalão que é pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização.

Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2012).

Todavia, a simplificação, a partir de posições na estrutura administrativa, acaba não conjecturando a complexidade que os níveis intermediários da estrutura organizacional em que está localizada. A perspectiva estrutural concebe a atuação de burocratas como função do lugar que ocupa nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) os. Nesse sentido, os BMEs podem ser compreendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (WISE, 2004).

Seguindo o mesmo raciocínio dos autores citados anteriormente, Huising e Silbey (2011) consideram que os burocratas de médio escalão são os atores responsáveis por interagir com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores.

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocuparem posições intermediárias, esses burocratas de médio escalão desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). No primeiro caso, os burocratas traduzem as determinações estratégicas, oriundas dos níveis superiores, em ações cotidianas nas organizações, gerenciando os serviços, traduzindo-se em burocratas implementadores (WILSON, 1968; KAUFMAN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVITCH e KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2009). Já no segundo caso, o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (ROCHA, 2003; BIANCCHI, 2002; SCHNEIDER, 1994).





### 2.3. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

No começo da década de 80, o autor Michael Lipsky escreveu sobre a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e tornou-se referência no debate da importância desses agentes que concretizam as ações do Estado perante os cidadãos. Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (*apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

No ano de 1962, David Mechanic já tinha iniciado o debate acerca do tema quando descreveu que nas organizações complexas, os participantes da base possuem amplo poder e influência que não estão associados às suas posições formais.

O argumento apresentado pelo autor é que nas organizações complexas ficam muito dependentes dos membros que estão localizados na “linha de frete”, porque eles podem obter e controlar pessoas, instrumentos e informações importantes para o funcionamento da instituição. Isso faz com que esses agentes tenham um poder informal, pois seus superiores hierárquicos podem não ter acesso a esses recursos e não podem também regular o uso deles.

Todavia coube a Michael Lipsky realizar a primeira análise sistemática do que a partir de então ficaria conhecida como *street-level bureaucracy*:

“Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua”. (Lipsky, 1980).

Os burocratas de “nível de rua” é um dos elementos fundamentais na execução das políticas, eles que são os responsáveis de fato pela concretização dos programas em serviços e bens prestados. O poder público acaba punindo ou





beneficiando seus cidadãos por meio dos funcionários que trabalham diretamente envolvidos com eles, tais como nos guichês de atendimento, nas salas de aula, nos consultórios médicos, nas viaturas policiais e etc. Todavia, o agente da base tem de ir além da execução dos programas, porque muitas vezes os formuladores (burocrata de Alto Escalão) deles não sabem o que querem atingir com eles ou não sabem como alcançar os objetivos deles (OLIVEIRA, 2009).

Devemos ressaltar que os burocratas de Nível de Rua não apenas executam as políticas públicas (policies), eles fazem também a política (politics). Isso se faz a partir do momento que eles gozam de uma ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiários ou punidos por essas ações do governo. Como, muitas vezes, não são vigiados de perto pelos supervisores, eles têm a ocasião de executar seus afazeres de acordo com suas prioridades e com seus entendimentos do público a que servem.

Os burocratas da base enxergam, por vezes, seus superiores como elaboradores de programas que são distanciados da realidade e impraticáveis e (OLIVEIRA, 2009). Essa percepção é uma variável que impõe obstáculos ao controle desses agentes, porque ela abala a legitimidade da relação hierárquica entre o topo e a base, afetando o que a doutrina burocrática traz que é de que “os que se situam embaixo deveriam executar *sine ira et studio* as ordens emanadas de cima” (WEBER, 1980).

Essa discussão se mostra relevante uma vez que no caso de insatisfação do público com os serviços prestados recai o custo político aos membros do Alto Escalão, e não aos burocratas de médio ou nível de rua. O cidadão não quer saber se a ausência do profissional da saúde num equipamento público se dá a uma alta taxa de absenteísmo ou por falta de condições de trabalho, mas irá cobrar o governante e seu secretário por essa ausência.

### 3. BUROCRATAS E POLÍTICAS PÚBLICAS



A descrição dos burocratas é um tema de suma importância para a gestão pública, porque a qualidade e quantidade dos serviços prestados dependem deles, logo os esforços para compreenderem-se seus determinantes e consequências deveriam ser um objetivo relevante nas pesquisas da administração pública (OLIVIERI, 2007).

A literatura passou a enfatizar a extensão em que os resultados da formulação, implementação e avaliação são dependentes das burocracias, pois elas desempenham fundamental importância não só na execução das políticas que alocam os recursos públicos como também na própria tomada de decisão sobre quem ganha o quê do governo

Outro fator decisivo no ciclo das políticas públicas é a organização, porque ela influi diretamente nos resultados dos programas governamentais, pois a dinâmica da interação entre ela e seus membros afeta o processo de trabalho e, por conta disso, influencia a quantidade e a qualidade dos serviços por ela prestados (Simon, 1997; March e Simon, 1993; Crozier, 1963; Crozier e Friedberg, 1977).

As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo (Alto escalão) e são executadas pelos atores do baixo escalão (Nível de Rua).

Mas quando os burocratas do Alto Escalão transmitem atribuições e diretrizes aos burocratas de Médio Escalão e esses por sua vez repassam os burocratas de Nível de Rua, embora a designação seja feita a papéis, “de fato a delegação necessariamente envolve indivíduos concretos que têm interesses e objetivos que nem sempre coincidem com os do sistema formal” (SELZNICK, 1948). Por conta disso, os burocratas podem apresentar resistências às diretrizes que acompanham a delegação e podem se desviar das normas e dos procedimentos formais no cotidiano (OLIVEIRA, 2009).

#### 4. PREFEITURA DE SÃO PAULO

O crescimento econômico e o aumento da população levam a demandas por serviços públicos em maior quantidade, com mais qualidade e alta complexidade.



A prefeitura de São Paulo é a maior da América Latina com uma população com mais de 11 milhões de pessoas, segundo o último censo do IBGE do ano de 2010. Para atender toda essa demanda que uma população deste tamanho necessita a Prefeitura de São Paulo conta atualmente com 134.000 mil<sup>1</sup> servidores em seu quadro, somente levando-se em conta apenas a administração direta.

Com base nos dados fornecidos, via Lei de Acesso a Informação<sup>2</sup>, atualmente há 9.940 cargos ou funções em comissão ocupados dentro de toda estrutura organizacional da Prefeitura de São Paulo, isso contando as 26 secretarias e 32 subprefeituras. São cargos e funções confiança, de livre provimento ou de livre nomeação, cujos ocupantes são escolhidos pelo Prefeito.

Na estrutura de cargos e funções comissionados do município, há 15 posições associadas aos denominados Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Há quinze níveis de DAS, sendo que o DAS 1 é o menor cargo da estrutura e o DAS 16, o maior.

Com base na literatura percorrida ao longo desse trabalho, classificaremos os cargos e funções em Alto Escalão, Médio Escalão e Nível de Rua conforme o seu posicionamento na estrutura. Portanto, os DAS 02 a 07 como o Nível de Rua são os cargos e funções em comissão que estão diretamente ligados aos servidores que são os responsáveis pela prestação dos serviços públicos. Os DAS 08 a 13 de Médio Escalão já estão localizados em um nível superior, sendo eles responsáveis pela articulação e gerenciamento das diretrizes formuladas num nível estrutural acima. Por sua vez, os DAS 14 e 16 são os denominados de Alto Escalão, pois são os responsáveis por traçar as diretrizes de da administração pública municipal.

No gráfico abaixo vemos que a maior concentração dos cargos e funções em comissão está nas secretarias do governo. Dos 9.940 cargos e funções em comissão, 8.009 estão localizados nas secretarias (81%) e 1.931 nas subprefeituras (19%).

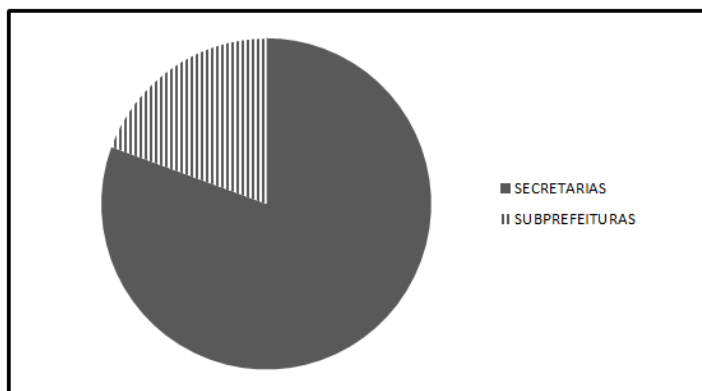
---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/servidor/index.php?p=22498> , acessado em 22 de julho de 2015.

<sup>2</sup> A Lei Federal 12.527, de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, trata dos procedimentos que, obrigatoriamente, devem ser adotados por órgãos municipais, estaduais e federais para garantir o acesso à informação sobre as ações públicas aos cidadãos.



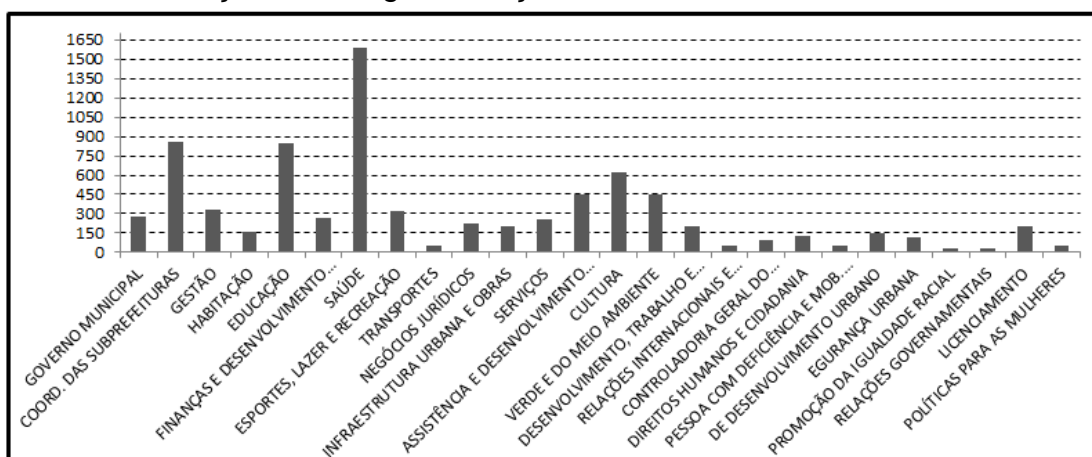
Gráfico 1. Distribuição dos cargos e funções em comissão



Fonte: tabulação própria

Mas a distribuição desses cargos não é homogênea nas secretarias e subprefeituras. Algumas secretarias e subprefeituras apresentam uma maior concentração desses cargos e funções. Isso se dá devido ao seu tamanho e sua oferta de serviços públicos. Vemos que as secretarias que detêm um maior número de equipamentos públicos acabam tendo um maior número de cargos e funções (Educação, Saúde e Cultura), porém a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, que têm como função dar apoio gerencial e administrativo às decisões do Prefeito sobre o desempenho das Subprefeituras e suas solicitações<sup>3</sup> apresenta um grande número de cargos e funções.

Gráfico 2. Distribuição dos cargos e funções em comissão nas secretarias



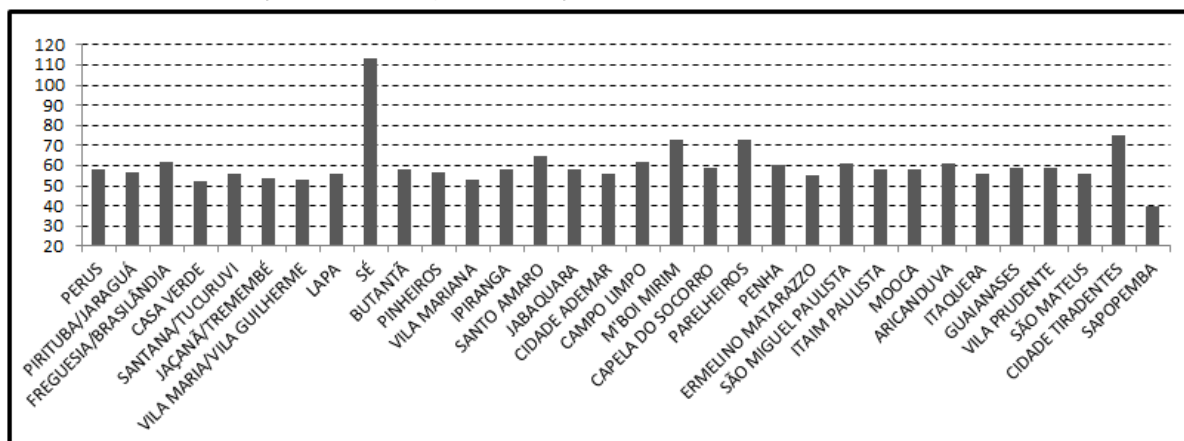
Fonte: tabulação própria

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/organizacao/index.php?p=83>, acessado em 30 de julho de 2015.



Já a distribuição dos cargos e funções em comissão nas Subprefeituras apresenta uma maior homogeneidade. Em quase todas as Subprefeituras tem média 60 cargos e funções em comissão dentro de sua estrutura. Apenas a Subprefeitura da Sé que detêm 113.

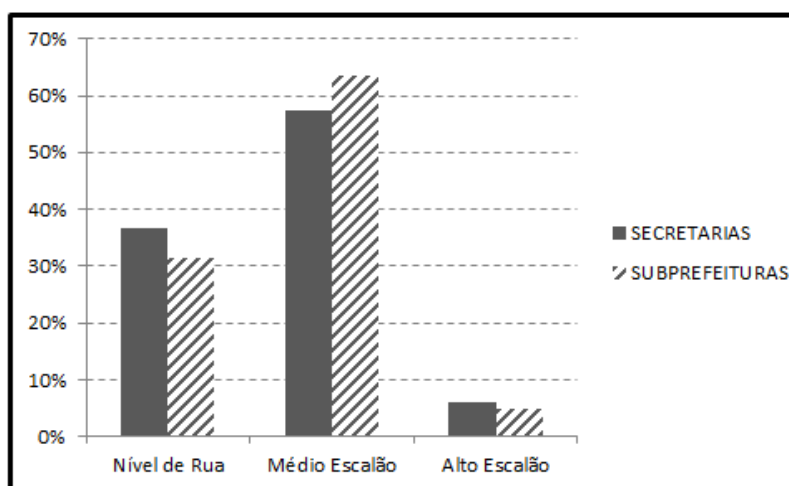
Gráfico 3. Distribuição dos cargos e funções em comissão nas Subprefeituras



Fonte: tabulação própria

A partir da análise da distribuição da quantidade dos cargos e funções nas Secretarias e Subprefeituras, agora verificaremos a porcentagem desses cargos nos 3 níveis estabelecidos, o de Nível de Rua, Médio Escalão e Alto Escalão.

Gráfico 4. Distribuição dos cargos e funções em comissão Nível de Rua, Médio Escalão e Alto Escalão



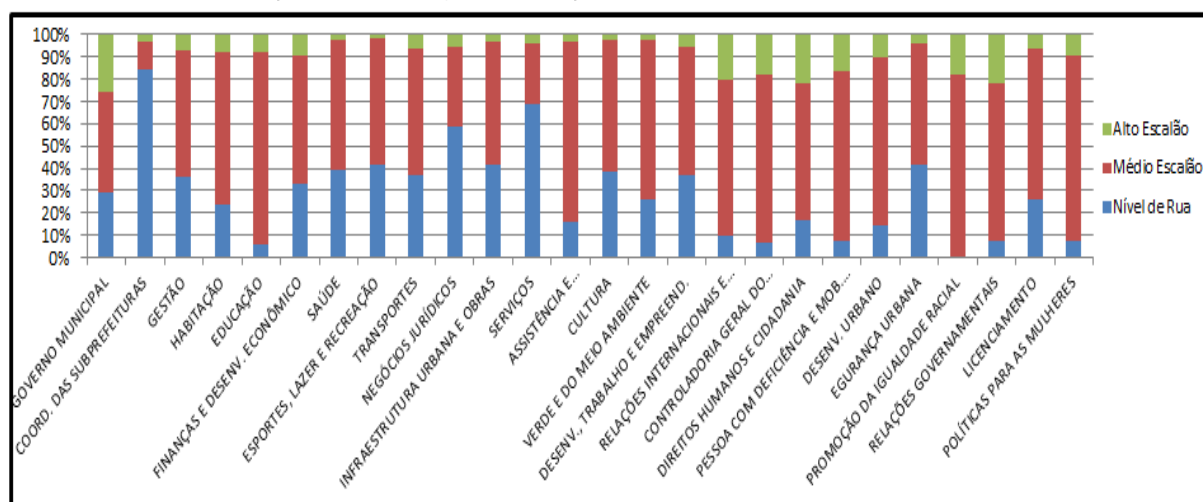
Fonte: tabulação própria



É verificado que não há uma discrepância muito relevante entre Secretaria e Subprefeitura na distribuição entre os 3 níveis. As Secretarias apresentam diferença a maior na quantidade de cargos e funções em Nível de Rua (37% contra 31%) e as Subprefeituras em Médio Escalão (64% contra 57%). Já os localizados no Alto Escalão (6% contra 5%) a diferença é de apenas 1%, o que a torna não relevante.

Para que possamos analisar melhor a distribuição dos cargos e funções distribuídos nos 3 níveis, separamos por cada Secretaria e Subprefeitura.

Gráfico 5. Distribuição dos cargos e funções em comissão por níveis nas Secretarias



Fonte: tabulação própria

A distribuição de cargos e funções nos 3 níveis dentro das Secretarias apresenta uma heterogeneidade. As secretarias de Coordenação das Subprefeituras, Serviços e de Negócios Jurídicos chamam a atenção pela grande quantidade de cargos e funções de Nível de Rua. Secretarias com grande capilaridade de sua estrutura organizacional, na qual detêm grande quantidade de equipamentos públicos, tais como Educação, Saúde e Cultura, apresentaram não haver um número muito alto de cargos e funções no Nível de Rua. Sendo que a Secretaria de Educação apresenta a menor quantidade.

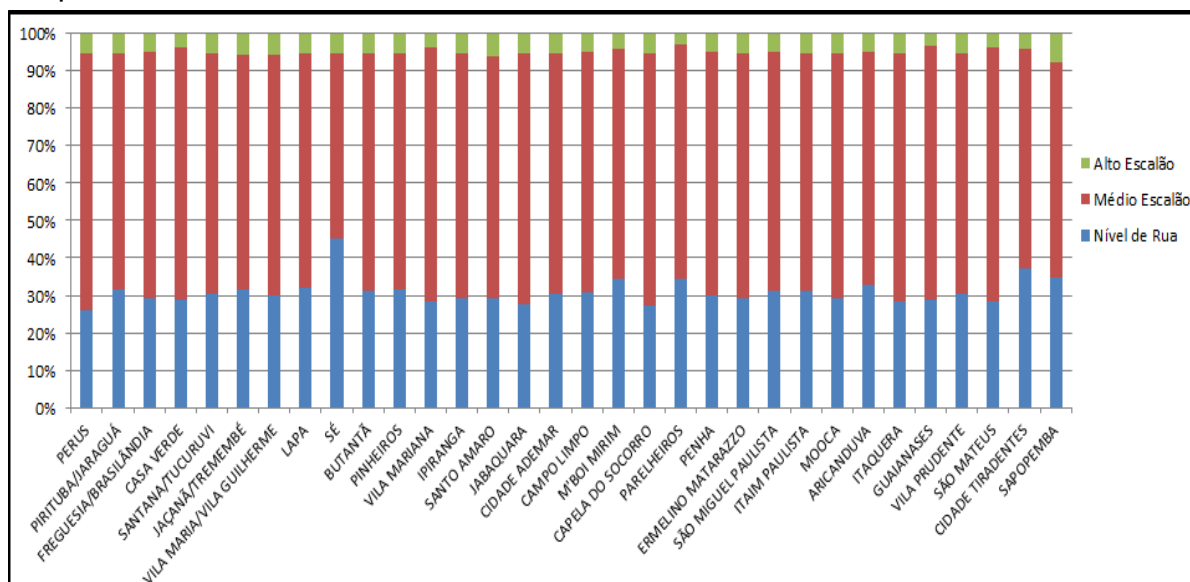
Já as Secretarias de Coordenação das Subprefeituras, Serviços e Negócios Jurídicos apresentaram a maior porcentagem de cargos no Nível de Rua. Sendo que a que maior chama atenção é a Secretaria de Negócios Jurídicos, sendo ela uma





secretaria com atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo e Administração Municipal<sup>4</sup> e não de prestação direta de serviços aos cidadãos.

Gráfico 6. Distribuição dos cargos e funções em comissão por níveis nas Subprefeituras



Fonte: tabulação própria

Diferente do que foi apresentado nas Secretarias, as Subprefeituras apresentam uma distribuição homogênea dos cargos e funções dentro dos 3 níveis. Apenas Subprefeitura da Sé, que possui um maior número de cargos e funções, apresentou uma porcentagem maior no Nível de Rua.

Mas, conforme já exposto nesse trabalho, a grande discussão não é apenas a quantidade desses cargos e funções dentro da estrutura organizacional das secretarias e subprefeituras, mas como eles são providos. Isso quer dizer, se eles são ocupados por servidores comissionados, sem vínculo efetivo com a Prefeitura, ocupantes de cargos de livre provimento, ou por servidores concursados.

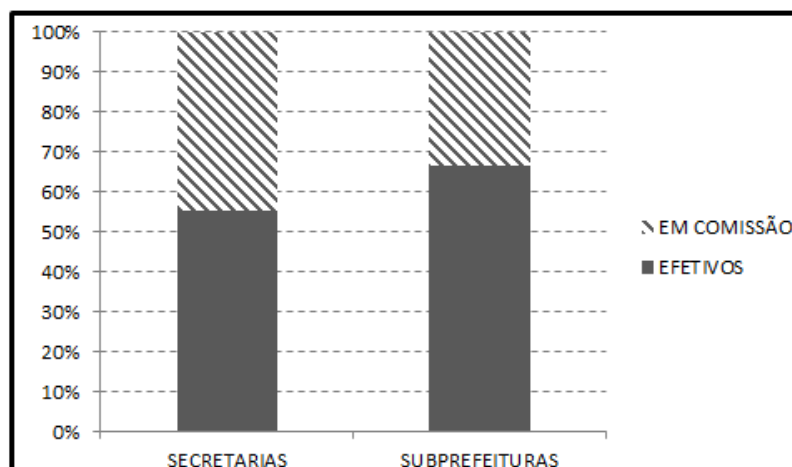
Conforme gráfico 7, o número de cargos ou função em confiança ocupados por servidores em comissão, sem vínculo efetivo, está atualmente em quase 50%.

<sup>4</sup> Decreto n.º 27.321/88





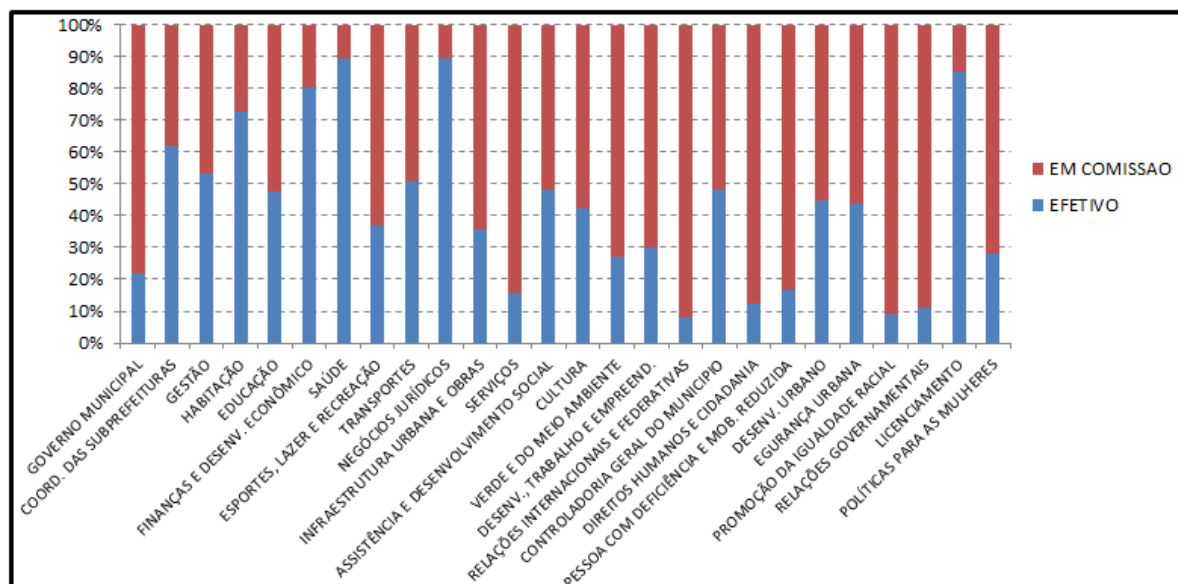
Gráfico 7. Porcentagem dos cargos e funções em comissão lotados por Efetivos x Em Comissão



Fonte: tabulação própria

Quando a análise é segregada por secretaria ficam mais evidentes as diferenças entre elas. Conforme gráfico 8, temos secretarias com quase 90% dos seus cargos e funções em comissão exercidas por servidores efetivos. Tais como: Secretaria de Negócios Jurídicos, Saúde e Licenciamento. Mas há também o outro extremo com secretarias com 90% ocupados por servidores em comissão.

Gráfico 8. Porcentagem dos cargos e funções em comissão por Efetivos x Em comissão nas Secretarias

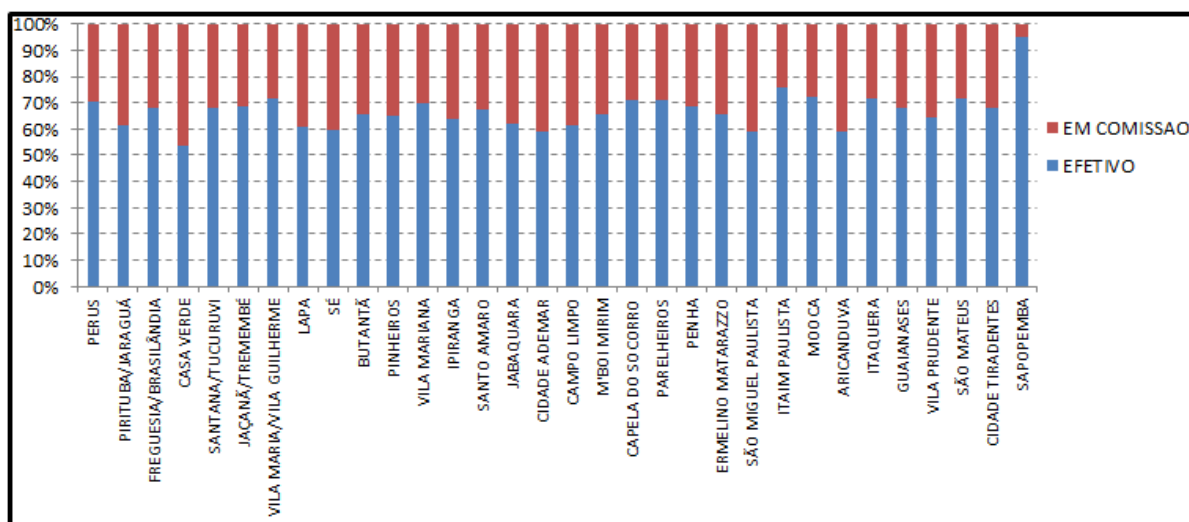


Fonte: tabulação própria



As diferenças ficam menores quando analisamos as subprefeituras. Quase todas elas apresentam uma média de 70% dos cargos e funções em comissão ocupada por servidores efetivos. Sendo ainda a Subprefeitura de Sapopemba com uma porcentagem de 95%.

Gráfico 9. Percentagem dos cargos e funções e em comissão por Efetivos x Em comissão nas Secretarias



Fonte: tabulação própria

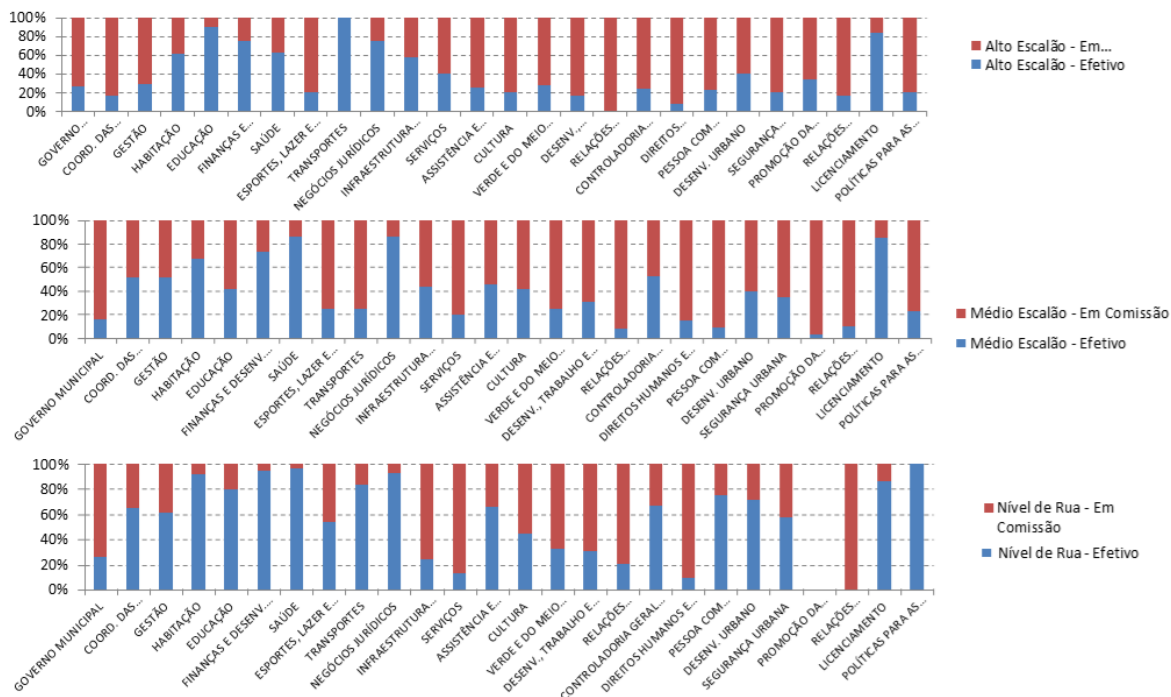
Ao verificarmos nos gráficos 10 e 11, vemos que, em grande parte, os cargos de Alto Escalão são ocupados por servidores em comissão, salvo algumas exceções, tais como as secretarias de Educação, Transportes e Licenciamentos. Nas subprefeituras essa ocupação dos cargos de Alto Escalão já apresentam uma maior incidência de servidores efetivos.

Quando a verificação do nível de Médio Escalão, nas secretarias ainda mantém uma taxa de ocupação por servidores em comissão maior do que encontrada nas subprefeituras.

Os cargos e funções de Nível de Rua apresentam uma maior ocupação por servidores efetivos nas secretarias e nas subprefeituras. Mas ainda sim, há secretarias em que eles estão ocupados por servidores em comissão em mais de 70% desses cargos.

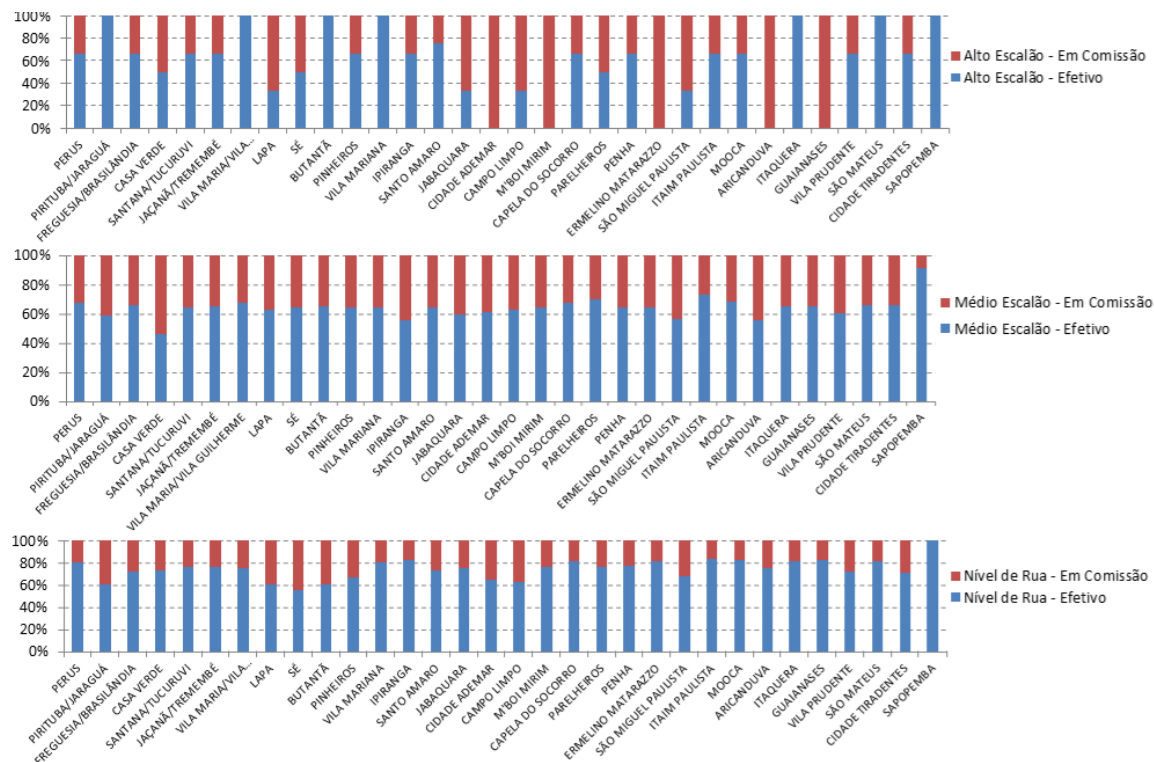


Gráfico 10. Porcentagem dos cargos e funções em ocupados nas Secretarias nos 3 níveis



Fonte: tabulação própria

Gráfico 11. Porcentagem dos cargos e funções em ocupados nas Subprefeituras nos 3 níveis



Fonte: tabulação própria



## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou fazer uma revisão literária sobre o tema da burocracia e a influência dos agentes no ciclo de políticas públicas. Com base na literatura expoente sobre o tema, foi classificada a burocracia em 3 níveis: Alto Escalão, Médio Escalão e de Nível de Rua. Isso porque cada uma apresenta uma influência diferente dentro da estrutura organizacional.

Utilizamos como objeto de estudos a Prefeitura do município de São Paulo para classificarmos os cargos e funções em comissão seguindo a descrição desses 3 níveis e como são ocupados, se por servidores efetivos – concursados - ou por servidores em comissão – sem vínculo efetivo.

Verificamos que a maior concentração dos cargos e funções em comissão está nas secretarias e que algumas delas concentram uma quantidade maior do que as outras. Com base apenas na nossa pesquisa não podemos afirmar o porquê dessa diferenciação, mas as secretarias com maior número de cargo e função são aquelas que têm maior número de equipamentos sob sua administração. Já as subprefeituras possuem um número relativamente igual entre elas, apenas a Subprefeitura da Sé que há um número maior.

Não há uma diferença muito grande na distribuição dos cargos e função entre os 3 níveis dentre secretarias e subprefeituras. Todavia, quando analisamos as secretarias de forma individual vemos que elas apresentam uma variação grande na distribuição entre os 3 níveis. A Secretaria de Governo Municipal, por ser o órgão central no comando do chefe do Executivo municipal, apresenta uma porcentagem maior de cargos e função no nível de Alto Escalão. Já a Secretaria de Educação, por ter um número muito grande de departamentos descentralizados, apresenta um número maior de cargos no nível de Médio Escalão. Por sua vez, a Secretaria de Serviços, que tem como atribuição um maior gerenciamento de serviços prestados diretamente aos cidadãos (limpeza, iluminação, zeladoria e etc.) detém um alto número de cargos no Nível de Rua.



Mas na literatura sobre o tema nos mostra que não só a quantidade de cargos e função em comissão é importante para a governabilidade do chefe do executivo, mas sim, como eles são ocupados, se por servidores efetivos ou não.

Vimos que nas secretarias quase 50% de todos os cargos e função (nos 3 níveis) são ocupados por não servidores efetivos. Já nas subprefeituras essa taxa cai para entorno de 30%. O que podemos aferir que nas subprefeituras os servidores efetivos exercem e detém um poder maior na implementação das políticas públicas. Contudo, hoje as subprefeituras atuam quase que exclusivamente na zeladoria da cidade, o que enfraquece o seu poder nas políticas públicas municipais.

Para concluir, vimos que no município de São Paulo número de servidores não efetivos ocupando os cargos e função em comissão é muito alto, isso dentro dos 3 níveis. Por sua vez, isso pode garantir uma maior governabilidade por parte do chefe do executivo em conseguir implementar as suas políticas de governo. Mas no outro, pode ser apenas o uso desses cargos como “moeda” política.



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. 1988. **Presidencialismo de coalizão : o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.

ABRUCIO, F. L. ; DURAND, Maria Rita Loureiro . **Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira**. In: XXII Encontro anual da ANPOCS, 1998, Caxambu. XXII Enc

ABRUCIO, F. L. ; LOUREIRO, Maria Rita Garcia ; ROSA, Carlos Alberto . **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda**. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 49, n.4, p. 47-82, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política (online), n. 28, jun. 2007, pp. 9-30

CAVALCANTE, P. ; LOTTA, G. S. . **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015. v. 1. 308p

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. ; PIRES, R. ; OLIVEIRA, V. . **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, v. 65, p. 463-492, 2014.

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

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



OLIVIERI, Cecília . **Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 29, p. 147-168, 2007.

OLIVIERI, Cecília . **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 45, p. 1395-1424, 2011.

PIRES, Roberto . **Burocracias, Gerentes e suas “Histórias de implementação”:** **Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais**. In: Carlos Aurelio Pimenta de Faria. (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, v. 1, p. 182-220

SECCHI, L. . **Modelos organizacionais e reformas na administração pública**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

WOOD, B. D. & WATERMAN, R. W. 1991. **The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy**. The American Political Science Review, Washington, D. C., v. 85, n. 3, p. 801- 828, Sept.

---

#### AUTORIA

**DANILO ANDRÉ FUSTER**

Endereço eletrônico: -

Telefone: (XX) XXXX-XXXX

